BEIRÄTE BEI VERWALTUNGSBEHÖRDEN.

EINE UNTERSUCHUNG ÜBER DIE IN BEIRÄTEN INSTITUTIONALISIERTEN BEZIEHUNGEN ZWISCHEN VERWALTUNGSBEHÖRDEN UND INTERESSENTEN UND SACHVERSTÄNDIGEN

INAUGURAL-DISSERTATION

zur

Erlangung des Doktorgrades

der Philosophischen Fakultät der Freien Universität Berlin

vorgelegt von

Peter Loviscach

aus Wuppertal

1968

Druck:

ERNST-REUTER-GESELLSCHAFT
der Förderer und Freunde der Freien Universität Berlin e.V.

DISSERTATIONS-DRUCKSTELLE

1 Berlin 33, Garystr. 45

BEIRÄTE BEI VERWALTUNGSBEHÖRDEN.

EINE UNTERSUCHUNG ÜBER DIE IN BEIRÄTEN INSTITUTIONALISIERTEN BEZIEHUNGEN ZWISCHEN VERWALTUNGSBEHÖRDEN UND INTERESSENTEN UND SACHVERSTÄNDIGEN

INAUGURAL-DISSERTATION

zur

Erlangung des Doktorgrades

der Philosophischen Fakultät der Freien Universität Berlin

vorgelegt von

Peter Loviscach

aus Wuppertal

Dekan:	Professor Dr. Erich Loos
Referent:	Professor Dr. Otto Stammer
Korreferent:	Professor Dr. Kurt Sontheimer

Tag der mündlichen Prüfung: 18. Juli 1968

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

Gedruckt mit Genehmigung
der Philosophischen Fakultät der Freien Universität Berlin

Vorbemerkung

Die Anregung zur Untersuchung der in Beiräten institutionalisierten Beziehungen zwischen Verwaltungsbehörden und Interessenten sowie Sachverständigen gab Herr Professor Dr. Otto Stammer in seinem Seminar über "Die Interessenverbände in der Bundesrepublik Deutschland". Für die Hinweise und kritischen Ratschläge bei der Durchführung und Abfassung dieser Arbeit sei Herrn Professor Stammer an dieser Stelle aufrichtig gedankt. Dank schuldet der Verfasser auch den Angehörigen der Behörden und Organisationen für die freundliche Unterstützung durch ihre bereitwilligen schriftlichen und mündlichen Auskünfte. Die Durchführung der Arbeit wurde durch ein Doktorandenstipendium der Stiftung Volkswagenwerk ermöglicht, für dessen Gewährung sich der Verfasser der Stiftung Mitbestimmung zu Dank verpflichtet fühlt.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41552705_0002

Inhaltsverzeichnis

Seite

Literaturverzeichnis 9

Erster Teil:

I. Einleitung 33

1. Aufgabenstellung der Untersuchung 33

2. Begriffsbestimmung der Beiräte 42

3. Bemerkungen zum Arbeitsverfahren und zum Untersuchungsmaterial 46

Zweiter Teil:

Die historische Entwicklung der Beiräte in Deutschland

II. Die Entstehung der Beiräte 50

1. Beiratsähnliche Einrichtungen in der Entwicklung der modernen Staatsministerien und Parlamente 50

2. Beratende Behörden und staatsabhängige Interessenvertretungen 54

a) Altonaer Kommerz-Kollegium 54

b) Zentralstelle für Gewerbe und Handel in Württemberg 54

c) Technische Gewerbs- und Handelsdeputation und Wissenschaftliche Deputation für das Medizinalwesen in Preußen 56

d) Landesökonomie-Kollegium in Preußen 57

3. Wirtschaftsräte 60

III. Die Entwicklung der Beiräte von der Gründung des Deutschen Reichs bis zur Gegenwart 66

1. Beiräte im Deutschen Reich bis 1914 66

a) Eisenbahnausschuß in Elsaß-Lothringen 66

b) Eisenbahnräte in Preußen 69

c) Sonstige Beiräte 71

Seite

2. Entwicklung der Beiräte seit 1914 78
a) Erster Weltkrieg 78
b) Weimarer Republik 80
c) Drittes Reich 84
d) Westdeutschland 1945 - 1949 88
aa) Von den Besatzungsmächten errichtete Beiräte 88
bb) Beiräte bei den Verwaltungsstellen des Vereinigten Wirtschaftsgebiets 90
e) Bundesrepublik Deutschland 90

Dritter Teil:

Aufgaben, Mitgliederschaft und Organisation der Beiräte in der Bundesrepublik Deutschland

IV. Die Aufgaben der Beiräte 94
1. Rechtliche Beschränkung der Beiräte auf beratende Befugnisse 94
2. Beratung als offizielle Beiratsaufgabe 95
3. Sonstige offizielle Beiratsaufgaben 100
a) Beratende Interessenwahrnehmung 101
b) Vermittlungsaufgaben 103

V. Die Mitgliederschaft der Beiräte 107
1. Verfahren bei der Bestellung von Beiratsmitgliedern 107
a) Wahl der Beiratsmitglieder 107
aa) Urwahlen 108
bb) Wahl der Beiratsmitglieder durch parlamentarische Vertretungskörperschaften 111
cc) Wahl der Beiratsmitglieder durch Interessenorganisationen 118
b) Berufung der Beiratsmitglieder 118
c) Bestellung der Beiratsmitglieder durch Kooptation 125
d) Beendigung der Mitgliedschaft 126

Seite

2. Zusammensetzung der Mitgliederschaft 129
a) Sachverständigenbeiräte 130
b) Interessentenbeiräte 139
c) Beiräte mit kombinierter Mitgliederschaft 147
d) Zahl der Beiratsmitglieder 158

VI. Die Organisation der Beiräte 160
1. Vorsitz und Geschäftsführung 161
a) Vorsitz 161
b) Geschäftsführung 165
2. Arbeitsweise 167
a) Geschäftsordnungen 167
b) Leitung der Beratungen 170
c) Sitzungstermine, Tagesordnungen, Tagungsorte 171
d) Ausschüsse 176
e) Unterstützung der Beiratstätigkeit durch beiratsfremde Experten 180
f) Vertraulichkeit der Beiratssitzungen 182
g) Minderheitsvoten und Abstimmungen 184
h) Sitzungsprotokolle 188
i) Veröffentlichung der Beratungsergebnisse 189
j) Der Ablauf der Beratungen 191

Vierter Teil:

VII. Beiräte als Institution der politischen Ordnung 194
1. Zusammenfassung: Die Institutionalisierung der Beziehungen zwischen Verwaltungsbehörden und Interessenten sowie Sachverständigen 194
a) Das durch generelle Beschlüsse gesicherte Bestehen der Beiräte 194
b) Die rechtliche Beschränkung auf beratende Befugnisse 197
c) Die formell abgegrenzte, für längere Zeit gleichbleibende Mitgliederschaft 199

Seite

d) Das statutarisch geordnete Arbeitsverfahren 203

e) Das Zuordnungsverhältnis der Beiräte zu den Behörden 204

f) Die Aufgaben der Beiräte 205

2. Das Verhältnis zwischen Parlament und Regierung 214

3. Die Bedeutung der Beiräte für eine demokratische Gestaltung der politischen Ordnung 216

Anmerkungen:

zu Kapitel I: Einleitung 225

zu Kapitel II: Die Entstehung der Beiräte 235

zu Kapitel III: Die Entwicklung der Beiräte von der Gründung des Deutschen Reichs bis zur Gegenwart 242

zu Kapitel IV: Die Aufgaben der Beiräte 260

zu Kapitel V: Die Mitgliederschaft der Beiräte 263

zu Kapitel VI: Die Organisation der Beiräte 280

zu Kapitel VII: Beiräte als Institution der politischen Ordnung 289

Literaturverzeichnis

Achinger, Hans, Sozialpolitik und Wissenschaft, Stuttgart 1963

Acta Brandenburgia, Brandenburgische Regierungsakten seit der Begründung des Geheimen Rates, Bd. 1: 1604 - 1605, hg. von Melle Klinkenborg, Berlin 1927

Anschütz, Gerhard, Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919. Ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis, 14. Aufl., Berlin 1933 (= Stilkes Rechtsbibliothek, Bd. 1)

Baade, Fritz, "Die Methoden der wissenschaftlichen Fundamentierung der Wirtschaftspolitik", in: Konjunkturpolitik. Zeitschrift für angewandte Konjunkturforschung, 1. Jg. (1954/55), S. 65 - 84

Bachof, Otto, "Teilrechtsfähige Verbände des öffentlichen Rechts. Die Rechtsnatur der Technischen Ausschüsse nach § 14 der Gewerbeordnung", in: Archiv des öffentlichen Rechts, Bd. 83 (1958), S. 208 - 279

Backhausen, Hugo, "Beiräte für Vertriebenen- und Flüchtlingsfragen", in: Der Wegweiser, 10. Jg., Nr. 10 (31. Mai 1958), S. 136

Ders., "Wesen und Aufgaben der Beiräte. Anerkannte Vertretung der Vertriebenen und Flüchtlinge", in: Der Wegweiser, 7. Jg., Nr. 22 (30. Januar 1954), S. 278 - 282

Bacon, Francis, "Über das Beraten", in: ders., Essays, hg. von L. L. Schücking, Bremen 1946, S. 90 - 98

Bahrdt, Hans Paul, "Die wissenschaftspolitische Entscheidung", in: atomzeitalter, 6. Jg., Nr. 6, Juni 1964, S. 159 - 165

Beckerath, Erwin v., "Der Einfluß der Wirtschaftstheorie auf die Wirtschaftspolitik", in: Logik der Sozialwissenschaften, hg. von Ernst Topitsch, Köln und Berlin 1965 (= Neue Wissenschaftliche Bibliothek, Soziologie, Bd. 6), S. 497 - 510

"Beiräte bei den Landesministerien", in: Baden-Württembergisches Verwaltungsblatt, Landesbeilage der Zeitschrift Die öffentliche Verwaltung, 1. Jg., H. 6 (Juni 1956), S. 86/87

Birch, Representative and Responsible Government. An Essay on the British Constitution, London 1964

Bismarck, Die Gesammelten Werke, Bd. 12: Reden, bearb. von Wilhelm Schüssler, Berlin 1929, S. 147

Böckenförde, Ernst-Wolfgang, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung. Eine Untersuchung zum Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1964

Bönninger, K., (u. a.), Das Verwaltungsrecht der Deutschen Demokratischen Republik, Allgemeiner Teil, Berlin 1957

Boesler, Felix, "Beiräte", in: Deutsches Recht, 5. Jg., H. 15/16 (15. August 1935), S. 406 - 412

Bornhak, Conrad, Geschichte des preußischen Verwaltungsrechts, Bd. 1, Berlin 1884

Bossle, Lothar, "Die Voraussetzungen schaffen", in: CIVIS, Nr. 6, Juni 1964, S. 16

Bracher, Karl Dietrich, Deutschland zwischen Demokratie und Diktatur. Beiträge zur neueren Politik und Geschichte, Bern und München 1964

Bredow, Hans, Vier Jahre deutscher Rundfunk, Berlin 1927

Brenner, Günter, "Zum Mitwirkungsrecht der Verbände und Vereinigungen bei der Gesetzgebung des Bundes und beim Erlaß von Verordnungen. Zugleich ein Beitrag zur gerichtlichen Nachprüfbarkeit von Verwaltungsanweisungen (Verwaltungsverordnungen)", in: Der Betriebsberater, 15. Jg., H. 30 (20. August 1960), S. 873 - 877

Brockhaus' Konversations-Lexikon, 14. vollständig neu bearb. Aufl., Revidierte Jubiläumsaufl., Leipzig, Berlin und Wien 1898

Brown, David S., "The Public Advisory Board as an Instrument of Government", in: Public Administration Review, Bd. 15 (1955), S. 196 - 204

Bryson, Lyman, "Notes on a Theory of Advice", in: Political Science Quarterly, Vol. 66, Nr. 3 (September 1951), S. 321 - 339

Bundeshaushaltsplan für das Rechnungsjahr 1961 und 1964

Die Bundesrepublik 1962/63, Teilausgabe: Bund, 68. Jg. des Taschenbuchs für Verwaltungsbeamte, vereinigt mit dem Handbuch für die Bundesrepublik Deutschland, hg. von A. Koeler und K. Jansen, Köln (usw.), Stand: September 1962

Cartellieri, Wolfgang, "Bildungs- und Forschungspolitik für 1980", in: Planung I: Recht und Politik der Planung in Wirtschaft und Gesellschaft, hg. von Josef H. Kaiser, Baden-Baden 1965, S. 391 - 403

Christensen, Bent, "Die Mitwirkung von Ausschüssen in der staatlichen Verwaltung: Dänemark und England", in: Verwaltungsarchiv, Bd. 49 (1958), S. 312 - 322

Cohen, John, "Study of Committees and Conferenzes", in: Public Administration, 1952 (Winter), S. 361 - 367

Croner, Johannes, Die Geschichte der Agrarischen Bewegung in Deutschland, Berlin 1909

Curtius, Julius, Bismarcks Plan eines Deutschen Volkswirtschaftsrats, Heidelberg 1919

Dagtoglou, Prodomos, Kollegialorgane und Kollegialakte der Verwaltung, Stuttgart 1960 (= res publica, Bd. 4)

Ders., Der Private in der Verwaltung als Fachmann und als Interessenvertreter. Die Rechtsproblematik, Heidelberg 1964 (= Heidelberger Rechtswissenschaftliche Abhandlungen, Neue Folge, 12. Abh.)

Delbrück, Hans, "Ein Nachwort zum Frauenkongress", in: Preußische Jahrbücher, Bd. 148 (April 1912), S. 125 - 141

Delp, Ludwig, (Hg.), Das gesamte Recht der Presse des Buchhandels, des Rundfunks und des Fernsehens, Bd. 4, Neuwied 1957 (Loseblattsammlung, Stand: 18. Dezember 1964)

Dörpfeld, Friedrich Wilhelm, Das Fundamentstück einer gerechten, gesunden, freien und friedlichen Schulverfassung, 2. Aufl., Gütersloh 1897 (= Gesammelte Schriften von Fr. W. Dörpfeld, Bd. 7)

Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte, hg. von Ernst-Rudolf Huber, Bd. 1, Stuttgart 1961

Dollinger, Heinz, Das Recht des Führerrates unter Berücksichtigung der Reichsgesetzgebung und der Gesetzgebung der Länder, namentlich Preußens und Sachsens, Diss. jur. Leipzig 1937

Dorendor, Annelies, Der Zonenbeirat der britisch besetzten Zone. Ein Rückblick auf seine Tätigkeit. Auf Beschluß des Zonenbeirats hg. und eingeleitet von Gerhard Weisser, Göttingen 1953 (= Monographien zur Politik, H. 2)

Dornseiff, Franz, Der deutsche Wortschatz nach Sachgruppen, 5. Aufl., Berlin 1959

Drewes, Günter, Die Gewerkschaften in der Verwaltungsordnung, Heidelberg 1958 (= Abhandlungen zum Arbeits- und Wirtschaftsrecht, Bd. 5)

Dülfer, Kurt, "Studien zur Organisation des fürstlichen Regierungssystems in der obersten Zentralsphäre im 17. und 18. Jahrhundert", in: Archivar und Historiker. Studien zur Archiv- und Geschichtswissenschaft, zum 65. Geburtstag von Heinrich Otto Meisner, hg. von der staatlichen Archivverwaltung im Staatssekretariat für Innere Angelegenheiten, Berlin 1956, S. 237 - 253

Duppré, Fritz, "Sachverstand und Verantwortung. Versuch einer Typologie", in: Sachverstand und Verantwortung in der öffentlichen Verwaltung, Berlin 1966 (= Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 30), S. 10 - 26

Eckert, Karlhans, Beiräte und Führergrundsatz. Eine Untersuchung über das Verhältnis von Führer und Beirat im Verwaltungsrecht des neuen Staates, Diss. jur. Heidelberg 1940

Edding, Friedrich, Leserbrief in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 170 vom 26. Juli 1965, S. 6, Sp. 5

Ehrmann, Henry W., "Pressure Groups in France", in: The Annals of the American Academy of Political and Social Science, Bd. 319, September 1958 (= Unofficial Government: Pressure Groups and Lobbies), S. 141 - 148

Ders. (Hg.), Interest Groups in Four Continents, Pittsburgh 1958

Ellwein, Thomas, Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre, Stuttgart (usw.) 1966 (= Politik, Regierung und Verwaltung, Bd. 1)

Ders., Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 2. erw. Aufl., Köln und Opladen 1965 (= Die Wissenschaft von der Politik, Bd. 1)

Empfehlungen und Gutachten des Deutschen Ausschusses für das Erziehungs- und Bildungswesen 1953 - 1965. Gesamtausgabe, im Auftrage des Ausschusses besorgt von Hans Bohnenkamp, Walter Dirks und Doris Knab, Stuttgart 1966

Empfehlungen des Wissenschaftsrates zum Ausbau der Wissenschaftlichen Einrichtungen, Teil I: Hochschulen, o. O. (Bonn: Bundesdruckerei), o. J. (vorgelegt im November 1960)

Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Tübingen 1960

Eschenburg, Theodor, "Worauf gründen sich Entscheidungen?", in: Die politische Verantwortung der Nichtpolitiker, München 1964, S. 51 - 50

Facius, Friedrich, Wirtschaft und Staat. Die Entwicklung der staatlichen Wirtschaftsverwaltung in Deutschland vom 17. Jahrhundert bis 1845, Boppard a. Rh. (= Schriften des Bundesarchivs, Bd. 6)

Fairlie, John A., "Advisory Committees in British Administration", in: The American Political Science Review, Vol. XX, No. 4, (November 1926), S. 812 - 822

Falkenbach, Walter, Eisenbahnräte. Ihre geschichtliche Entwicklung, heutige Stellung im Rahmen der Deutschen Reichseisenbahnverwaltung und ihre Bedeutung als Interessenvertretung der Wirtschaft, Diss. der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät, Frankfurt a. M. 1927

Finer, Herman, "Officials and the Public", in: Public Administration, London, Januar 1931, S. 23 - 36

Ders., Theory and Practice of Modern Government, 2. Aufl., New York 1949

Finer, S. E., Die anonyme Macht. Der englische Lobbyismus als Modellfall, Köln und Opladen 1960

Flechtheim, Ossip K., "Politik und Intelligenz", in: Der Griff nach der Zukunft. Planen und Freiheit, München (usw.) 1964 (= Modelle für eine neue Welt, hg. von Robert Jungk und Hans Josef Mundt, Bd. I), S. 82 - 110

Flohr, Heiner, "Zur Frage des Einflusses der Wissenschaft auf die politische Willensbildung", in: Bauwelt, Nr. 25/26 (= Stadtbauwelt, Nr. 2 29. Juni 1964), S. 140 - 142

Ders., "Das Verhältnis von Wissenschaft und Politik im Atomzeitalter. Zu Problemen Sozialwissenschaftlicher Beratung der Politik", in: Die Mitarbeit, 14. Jg., H. 2 (März/April 1965), S. 12 - 24

Flüchtlingsbetreuung in Nordrhein-Westfalen, hg. vom Sozialministerium der Landesregierung in Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 1947

Forschungsbeirat für Fragen der Wiedervereinigung Deutschlands beim Bundesminister für gesamtdeutsche Fragen, Erster Tätigkeitsbericht 1952/1953, hg. vom Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen, Bonn und Berlin 1954 (2. Tätigkeitsbericht 1954/1956, 3. Tätigkeitsbericht 1957/1961)

Forsthoff, Ernst, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Bd. I: Allgemeiner Teil, 9. neubearb. Aufl., München und Berlin 1966

Friedrich, Hannes, "Staatliche Verwaltung und Wissenschaft. Die Rolle der wissenschaftlichen Beratung aus der Sicht der Ministerialbürokratie", in: atomzeitalter, 8. Jg., Nr. 10 (Oktober 1966), S. 300 - 306

Fromme, Karl Friedrich, "An der Wiege des Bildungsrates", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 166 vom 21. Juli 1965, S. 1, Sp. 4 - 5

Gebert, Rolf, Bundeswirtschaftsrat und Conseil Economique. Die französischen Erfahrungen als Hinweis auf die Zweckmäßigkeit deutscher Pläne zur Errichtung eines zentralen Wirtschaftsrates, Diss. jur. Mainz 1961

Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, Allgemeiner Teil (GGO I), hg. vom Bundesministerium des Innern, Bonn 1958, und in: Lerchner, Hans und Klaus Hülshoff, Parlament und Regierung. Textsammlung des Verfassungs- und Verfahrensrechts der obersten Bundesorgane, 2. völlig neu bearb. Aufl., München und Berlin 1958, S. 348; GGO II: A.a.O., S. 399

Gemeinsame Geschäftsordnung der Reichsministerien, Teil I, hg. vom Reichsministerium des Innern, Berlin 1926

Gill, Norman N., "Permanent Advisory Committees in the Federal Government", in: The Journal of Politics, Vol. II, No. 4 (November 1940), S. 411 - 435

Glum, Friedrich, Der deutsche und der französische Reichswirtschaftsrat. Ein Beitrag zu dem Problem der Repräsentation der Wirtschaft im Staat, Berlin und Leipzig 1929 (= Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, H. 12)

Götz, Karl, Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg, 3. Aufl. des Gaupp'schen Handbuches, Tübingen und Leipzig 1904 (= Handbuch des Öffentlichen Rechts, III. I. 2)

Grazia, Alfred de, Public and Republic. Political Representation in America, New York 1951

Groeben, von der, "Die Mitwirkung von Ausschüssen in der staatlichen Verwaltung. Möglichkeiten, Bewährung und Grenzen: Der norddeutsche Raum", in: Verwaltungsarchiv, Bd. 49 (1948), S. 231 - 249

"Das 'Grundgesetz' der Vertriebenen. Das Bundesvertriebenengesetz im Kabinett - 18 Ressort-Streitpunkte und ein ZvD-Einwand", in: Vertriebenenkorrespondenz. Presse- und Informationsdienst des Zentralverbandes der Vertriebenen Deutschen (ZvD), 2. Jg., Nr. 26 (Bonn, den 14. Juli 1951)

Grunenberg, Nina, "Empfehlungen, von denen wir leben. Ein Portrait des Wissenschaftsrates", in: Die Zeit, Nr. 27 vom 1. Juli 1966, S. 22

Gurland, A. R. L., "Interessenwahrnehmung in der Demokratie. Publizität als Aufgabe", in: Offene Welt, Zeitschrift für Wirtschaft, Politik und Gesellschaft, Nr. 57 (Sept./Okt. 1958), S. 521 - 528

Gutachten zur Hochschulreform vom Studienausschuß für Hochschulreform, Hamburg 1948 (sogenanntes "Blaues Gutachten")

Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, bearb. u. zusammengestellt von K. Petrich in Zusammenarbeit mit den Mitgliedern des Wissenschaftlichen Beirats, hg. von F. W. Maier-Bode, Hiltrup bei Münster i. W., o. J.

Gutachten des Wohnungswirtschaftlichen Beirats 1954 - 1958, Bonn 1959 (= Schriftenreihe des Bundesministers für Wohnungsbau, Bd. 14)

Haas, Diether, "Ausschüsse in der Verwaltung", in: Verwaltungsarchiv. Zeitschrift für Verwaltungslehre ..., Bd. 49 (1958), S. 14 - 32

Habermas, Jürgen, "Verwissenschaftlichte Politik und öffentliche Meinung", in: Humanität und politische Verantwortung, hg. von Richard Reich, Erlenbach-Zürich und Stuttgart, S. 54 - 73

Ders., "Wissenschaft und Politik", in: Offene Welt. Zeitschrift für Wirtschaft, Politik und Gesellschaft, Nr. 86 (Dezember 1964), S. 413 - 423

Hacker, Paul, "Die Beiräte für besondere Gebiete der Staatstätigkeit im Deutschen Reich und in seinen bedeutenderen Gliedstaaten", in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Erg.-H. 4, Tübingen 1903

Hämmerlein, Hans, Öffentlichkeit und Verwaltung, Göttingen 1966

Härtel, Lia, Der Länderrat des amerikanischen Besatzungsgebietes, hg. im Auftrag der Ministerpräsidenten von Bayern (u. a.) vom Direktorium des Länderrats, Stuttgart und Köln 1951

Handbuch des Deutschen Reichs, 1914, bearb. im Reichsamt des Innern, 39. Jg., Berlin 1914

Handbuch des Deutschen Staatsrechts, hg. von Gerhard Anschütz und Richard Thoma, Bd. 1, Tübingen 1930 (= Das öffentliche Recht der Gegenwart, Bd. 28)

Hauschild, Harry, Der vorläufige Reichswirtschaftsrat 1920 - 1926. Denkschrift, Berlin 1926

Helfferich, Karl, Der Weltkrieg, Berlin 1919, Bd. 2: Vom Kriegsausbruch bis zum uneingeschränkten U-Bootkrieg

Hennis, Wilhelm, "Rat und Beratung im modernen Staat", in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, hg. von Hans Muthesius, Nr. 1, 1963, S. 8 - 13

Ders., "Verfassungsordnung und Verbandseinfluß. Bemerkungen zu ihrem Zusammenhang im politischen System der Bundesrepublik", in: Politische Vierteljahresschrift, 2. Jg., H. 1 (März 1961) S. 23 - 35

Herrfahrdt, Heinrich, Das Problem der berufsständischen Vertretung von der französischen Revolution bis zur Gegenwart, Stuttgart und Berlin 1921

Herring, E. Pendleton, Public Administration and the Public Interest, New York und London 1936

Heyde, Ludwig, "Einige Grundsatz- und Strukturfragen zentraler Wirtschaftsräte", in: Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur, Festgabe für Alfred Müller-Armack, Berlin 1961, S. 96 - 111

Heymann, Ernst, Die Rechtsformen der militärischen Kriegswirtschaft als Grundlage des neuen deutschen Industrierechts, Marburg 1921 (= Arbeiten zum Handels-, Gewerbe-und Landwirtschaftsrecht, Bd. 34)

Hintze, Otto, "Die Entstehung der modernen Staatsministerien. Eine vergleichende Studie", in: ders., Staat und Verfassung. Gesammelte Abhandlungen zur allgemeinen Verfassungsgeschichte, hg. von Gerhard Oestreich (= Gesammelte Abhandlungen, Bd. 1), 2. erw. Aufl., Göttingen 1962, S. 275 - 320

Hitler, Adolf, Mein Kampf, 16. Aufl., München 1932

Hoffmann, Edler v., Deutsches Kolonialrecht, Leipzig 1907 (= Sammlung Göschen, 318)

Horney, Walter, (u.a.), Handbuch für Lehrer, Bd.: Die Praxis im Lehramt, Gütersloh 1960

Huber, Ernst-Rudolf, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Stuttgart 1957 (Bd. 1) und 1960 (Bd. 2)

Hue de Grais, Robert Graf, Handbuch der Verfassung und Verwaltung in Preußen und im Deutschen Reiche, 20. Aufl., Berlin 1910

Jellinek, Georg, Allgemeine Staatslehre, 5. Neudruck der 3. Aufl., Berlin 1929

Kahn, Richard, Rechtsbegriffe der Kriegswirtschaft. Ein Versuch der Grundlegung des Kriegswirtschaftsrechts, München 1918

Kaiser, Joseph H., Die Repräsentation organisierter Interessen, Berlin 1956

Kaufmann, Richard v., Die Vertretung der wirthschaftlichen Interessen in den Staaten Europas. Die Reorganisation der Handels- und Gewerbekammern und die Bildung eines volkswirthschaftlichen Centralorgans in Deutschland, Berlin 1879

Kerrl, Hanns und Weidemann, Die Deutsche Gemeindeordnung vom 30. Januar 1935 ... Kommentar, 2. erw. Aufl., Berlin 1937

Kipp, Heinrich, "Entstehung, Aufgaben und Rechtsstellung von Hilfseinrichtungen von Regierung und Parlament", in: Die öffentliche Verwaltung, 10. Jg., H. 19 (August 1957), S. 513 - 521

Klinkenborg, Melle, "Die kurfürstliche Kammer und die Begründung des Geheimen Rats in Brandenburg", in: Historische Zeitschrift, Bd. 114 (1915), S. 473 - 488

Koch, Woldemar, "Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesminister für Wirtschaft", in: Probleme der normativen Ökonomik und der wirtschaftspolitischen Beratung, hg. von Erwin v. Beckerath und Herbert Giersch (= Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 29), S. 405 - 420

Koenig, "Rechtsstellung und Aufgabenbereich der 'Beiräte' im Neuaufbau des deutschen Rechts", in: Beamtenjahrbuch. Wissenschaftliche Monatsschrift für das Deutsche Berufsbeamtentum, 23. Jg. (1936), S. 35 - 43

König, René (Hg.), Soziologie, Neuausgabe Frankfurt a. M. 1967 (= Fischer Lexikon)

Körner, E., "Der Beirat der Deutschen Reichspost", in: Zeitschrift der Akademie für Deutsches Recht, 5. Jg. H. 1 (1. Januar 1938), S. 20/21

Köttgen, Arnold, "Die Organisationsgewalt", in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Bd. 16, Berlin 1958, S. 154 - 190

Politisch-wirtschaftliches Konversationslexikon, Bearb. von Otto Groth und H. G. Bayer, Stuttgart 1911

Koselleck, Reinhart, "Staat und Gesellschaft in Preußen 1815 - 1848", in: Moderne deutsche Sozialgeschichte, hg. von Hans-Ulrich Wehler, Köln und Berlin 1966 (= Neue Wissenschaftliche Bibliothek, Geschichte, Bd. 10)

Krebsbach, August, "Lebendige Demokratie durch Ausschüsse und Beiräte", in: Staats- und Kommunalverwaltung, 1959, H. 1, S. 2 - 4

Krisam, Raymund, Die Beteiligung der Arbeitnehmer an der öffentlichen Gewalt. Idee und Wirklichkeit der Arbeitnehmerkammern sowie der Wirtschafts- und Sozialräte in Europa, Leiden 1963 (= Europäische Aspekte, Reihe D, Nr. 3)

Krüger, Herbert, "Der Aufbau der Führerverfassung", in: Deutsches Recht, 5. Jg., H. 8 (25. April 1935), S. 210 - 212

Ders., "Rechtsverordnung und Verwaltungsanweisung", in: Rechtsprobleme in Staat und Kirche, Festschrift für Rudolf Smend, Göttingen 1952 (= Göttinger Rechtswissenschaftliche Studien, Bd. 3), S. 211 - 241

Ders., Allgemeine Staatslehre, Stuttgart 1964

Kuhn, Manfred, "Der Experte im demokratischen Rechtsstaat. Ein Beitrag zur Kritik der Expertokratie", in: Schweizerische Juristenzeitung, 54. Jg., H. 20 (15. Oktober 1958), S. 301 - 305

Ders., "Grundzüge der Expertokratie", in: Modelle für eine neue Welt, hg. von Robert Jungk und Hans Josef Mundt, Bd. 3: Deutschland ohne Konzeption? Am Beginn einer neuen Epoche, München (usw.) 1964, S. 415 - 426

Lakotta, Peter, "Jahresbilanz beim Rat für Formgebung. Anmerkungen zur Vollversammlung des Rates für Formgebung am 15. Juli 1966 in Darmstadt", in: Süddeutsche Zeitung, Nr. 238 vom 5. Oktober 1966, S. 21, Sp. 2 - 3

Der Preußische Landeseisenbahnrat in den ersten fünfundzwanzig Jahren seiner Tätigkeit (1883 - 1908). Denkschrift, dem Landeseisenbahnrat überreicht vom Minister für öffentliche Arbeiten, Berlin 1908

Landron, Pierre, "Die Mitwirkung von Ausschüssen in der französischen staatlichen Verwaltung", in: Verwaltungsarchiv, Bd. 49 (1958), S. 297 - 312

Landsberg, Ludwig, "Verwaltungsnähere Beiräte. Neubildung der Vertriebenenbeiräte durch die Vertretungskörperschaften", in: Der Wegweiser, 9. Jg., Nr. 5/6 (März 1957), S. 51/52

Ders., "Fruchtbare Dreiheit. Verbände, Verwaltung und Beiräte sind die Träger der Kulturarbeit im Vertriebenen- und Flüchtlingswesen", in: Der Wegweiser, 11. Jg., Nr. 21/22 (30. November 1959), S. 262/263

Laski, Harold J., A Grammar of Politics, 5. Aufl., London 1948

Leibfried, Stephan und Martin Quilisch, "Planung im Sozialstaat", in: atomzeitalter, Nr. 10 und 11 (Oktober und November 1967), S. 552 - 564 und S. 610 - 622

Leibholz, Gerhard, "Der Einfluß der Fachleute auf politische Entscheidungen", in: Die politische Verantwortung der Nichtpolitiker, München 1964, S. 83 - 96

Ders., "Repräsentativer Parlamentarismus und parteienstaatliche Demokratie", in: Kurt Kluxen (Hg.), Parlamentarismus, Köln und Berlin 1967 (= Neue Wissenschaftliche Bibliothek, Bd. 18), S. 349 - 373

Leiserson, Avery, Administrative Regulation. A Study in Representation of Interests, Chicago (Illinois) 1942

Leißner, Gustav, Verwaltung und öffentlicher Dienst in der sowjetischen Besatzungszone Deutschlands, Stuttgart 1961

Leyen, Alfred v. d., "Eisenbahn-Beiräte", in: Wörterbuch des Deutschen Staats- und Verwaltungsrechts, begr. von Karl Freiherrn v. Stengel, 2. Aufl. hg. von Max Fleischmann, Bd. 1, Tübingen 1914, S. 673 - 676

Ders., "Die Vertretung der wirtschaftlichen Interessen bei den Eisenbahnen", in: Jahrbuch der Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reich (N. F. des Jahrbuchs für Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtspflege des Deutschen Reiches), hg. von Gustav Schmoller, 12. Jg. (1888), S. 1071 - 1102

Litchfield, Edward H., (u. a.), Governing Postwar Germany, Ithaca, New York, 1953

Littmann, Konrad, "Wirtschaftswissenschaft und Wirtschaftspolitik", in: Wissenschaft und Verantwortung, Universitätstage 1962, Veröffentlichung der Freien Universität Berlin, Berlin 1962, S. 132 - 144

Löwenstein, Karl, Verfassungslehre, Tübingen 1959

Lohmar, Ulrich, "Zielsetzung und Methodik politischer Planung", in: Die neue Gesellschaft, 14. Jg., H. 6 (November 1967), S. 431 - 440

Lompe, Klaus, Wissenschaftliche Beratung der Politik. Ein Beitrag zur Theorie anwendender Sozialwissenschaften, Göttingen 1966 (= Wissenschaft und Gesellschaft, Bd. 2)

Lotz, Walter, "Die Handelspolitik des Deutschen Reichs unter Graf Caprivi und Fürst Hohenlohe", in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, XCII: Beiträge zur neuesten Handelspolitik Deutschlands, Bd. 3, Leipzig 1901, S. 46 - 218

Ludz, Peter Christian, Parteielite im Wandel. Funktionsaufbau, Sozialstruktur und Ideologie der SED-Führung. Eine empirisch-systematische Untersuchung, 2. Aufl. Köln und Opladen 1968 (= Schriften des Instituts für politische Wissenschaft, Bd. 21)

Luhmann, Niklas, "Politische Planung", in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 17 (1966), H. 3, S. 271 - 296

Macmahon, Arthur W., "Advisory Boards", in: Encyclopaedia of the Social Sciences, Neudruck 1951, Bd. 1, S. 609 - 611

Ders., "Responsibility and Representativeness in Advisory Relations", in: Roscoe C. Martin, (Hg.) Public Administration and Democracy. Essays in honor of Paul H. Appleby, Syracuse (New York) 1965, S. 185 - 204

McMullien-Turner, Jennie, "Democracy in Administration", in: The American Political Science Review, Vol XVII, No. 2 (May 1923) S. 216 - 230

Matzel, Wilhelm, "Niemals Verzicht auf das Heimatrecht", in: 5. Landesarbeitstagung der Beiräte für Vertriebenen- u. Flüchtlingsfragen im Lande Nordrh.-Westf., 15./16. Nov. 1956, Troisdorf 1957 (Schriftenr. f. d. Vertriebenen- u. Flüchtlingswesen, hg. v. Arbeits- u. Sozialministerium d. Landes Nordrh.-Westf., Arbeitsh. Nr. 33), S. 10 - 29

Ders., "Einheimische, Vertriebene und Flüchtlinge an einen Tisch bringen", in: 6. Landesarbeitstagung ... 24. Juni 1960, Troisdorf 1960 (= Schriftenr. ..., Arbeitsh. Nr. 44), S. 15 - 36

Maunz, "Der Führergedanke in der Verwaltung", in: Deutsches Recht, 5. Jg., H. 8 (25. April 1935), S. 219 - 221

Maus, Wilhelm, "Die Beteiligung von Ausschüssen an Verwaltung und Normsetzung im Arbeitsrecht", in: Sozialreform und Sozialrecht. Beiträge zum Arbeits- und Sozialversicherungsrecht und zur Sozialpolitik, Festschrift für Walter Bogs, Berlin 1959, S. 169 - 188

Mayntz, Renate, Soziologie der Organisation, Reinbeck (bei Hamburg) 1963 (= rowohlts deutsche encyklopädie, Bd. 166)

Meinhold, Helmut, "Fachliche Ergänzungen des behördlichen Sachverstandes (insbesondere durch Beiräte, Fachausschüsse und Fachgutachten)", in: Sachverstand und Verantwortung in der öffentlichen Verwaltung, Berlin 1966 (Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 30), S. 122 - 135

Morkel, Arnd, Politik und Wissenschaft. Möglichkeiten und Grenzen wissenschaftlicher Beratung in der Politik, Hamburg 1967 (= Zeitfragen, Bd. 2)

Morstein-Marx, Fritz, Das Dilemma des Verwaltungsmannes, Berlin 1965 (Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 26)

Most, Heinz-Bernhard, Die Einbeziehung politisch-sozialer Kräftegruppen in das Verfassungsgefüge. Dargestellt an den Wirtschaftsräten in Deutschland, Belgien und den Niederlanden sowie denen der europäischen supranationalen Gemeinschaften, Diss. jur. Göttingen 1954

Nell-Breuning, Oswald v., "Der Wohnungswirtschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wohnungsbau", in: Beiträge zur Theorie und Praxis des Wohnungsbaues, Festschrift zum 80. Geburtstag von Arnold Knoblauch, Bonn 1959, S. 35 - 44

Nickusch, Karl-Otto, Die Normativfunktion technischer Ausschüsse und Verbände als Problem der staatlichen Rechtsquellenlehre, Diss. jur. München 1964

Oestreich, Gerhard, Der brandenburgisch-preußische Geheime Rat vom Regierungsantritt des Großen Kurfürsten bis zu der Neuordnung im Jahre 1951. Eine behördengeschichtliche Studie, Würzburg 1937 (= Berliner Studien zur neueren Geschichte, Bd. 1)

Ohmann, Fritz, Die Beiräte in der Gemeindeverwaltung nach der Deutschen Gemeindeordnung, Diss. jur. 1939 Marburg

Oldenburg, "Landesoekonomiekollegium", in: Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 3. Aufl., Bd. 6, Jena 1910, S. 331 - 333

Organische Steuerreform, Bericht des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen an den Herrn Bundesminister der Finanzen, hg. vom Bundesministerium der Finanzen, Bonn 1953

Otto, Berthold, Die Reformation der Schule, Groß-Lichterfelde 1912

PEP-Report, Advisory Committees in British Government, London 1960, (PEP= Political and Economic Planning Group)

Perkins, John A., "Permanent Advisory Committees to the British Government Departments", in: The American Political Science Review, Vol. XXXIV, No. 1 (February 1940), S. 85 - 96

Petermann, Martin, Die Grenzen der Mitwirkung der privaten Verbände bei der Durchführung öffentlicher Aufgaben, Winterthur 1960

Pfitzer, Albert, Der Beiratsgedanke und seine Durchführung in der deutschen Gemeindeordnung im Gesetz zur Ordnung der nationalen Arbeit und im ständischen Aufbau der Wirtschaft, Diss. jur. Tübingen 1937

Deutscher Presserat, Tätigkeitsbericht. 1956 - 1959 (ff.), Bad Godesberg o. J.

Price, Don K., The Scientific Estate, Cambridge, Mass. 1965

Probleme der normativen Ökonomik und der wirtschaftspolitischen Beratung, hg. von Erwin v. Beckerath und Herbert Giersch, Berlin 1963 (= Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 29)

Raiser, Ludwig, Die Aufgaben des Wissenschaftsrates, Köln und Opladen 1964 (= Arbeitsgemeinschaft für Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen, H. 11)

Reinhardt, Fritz, "Die Beiräte der Finanzminister", in: Deutsche Steuerzeitung und wirtschaftlicher Beobachter, 24. Jg., Nr. 3 (19. Januar 1935), S. 58 - 63

Richert, Ernst, Macht ohne Mandat. Der Staatsapparat in der Sowjetischen Besatzungszone Deutschlands, 2. erw. Aufl. Köln und Opladen 1963 (= Schriften des Instituts für politische Wissenschaft, Bd. 11)

Richter, Johannes Karl, Die Reichszentrale für Heimatdienst, Diss. phil. Berlin 1963

Riesenbürger, Walter, Die rechtlichen Grundlagen des mittleren und höheren Schulwesens in Preußen seit 1918 und die damit zusammenhängenden Probleme der Schulpolitik, Düsseldorf 1926

Rosenberg, Werner, "Die staatsrechtliche Stellung der Reichseisenbahnen", in: Annalen des Deutschen Reichs für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft, Jg. 1902, Nr. 1, S. 1 - 31

SBZ von A-Z. Ein Taschen- und Nachschlagebuch über die Sowjetische Besatzungszone Deutschlands, hg. vom Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen, 10. überarb. und erw. Aufl., Bonn 1966

Sachse, Arnold, "Beiräte und Umfragen auf dem Unterrichtsgebiet", in: Preußische Jahrbücher, Bd. 148 (April 1912), S. 240 - 261

Salat, Oskar, "Die Bedeutung der Flüchtlingsbeiräte. Ein Rückblick auf ihre Amtszeit", in: Der Wegweiser, 2. Jg., Nr. 12 (Dezember 1949), S. 105 - 109

Sattler, Dieter, "Sieben Jahre Kulturabteilung des Auswärtigen Amts. Bilanz 1956 - 1966", in: Auswärtige Kulturbeziehungen 3, hg. von Berthold Martin, Neuwied und Berlin 1966

Schäfer, Friedrich, Der Bundestag. Eine Darstellung seiner Aufgaben und seiner Arbeitsweise, verbunden mit Vorschlägen zur Parlamentsreform, Köln und Opladen 1967 (= Demokratie und Frieden, Bd. 4)

Schäffle, Albert E. Fr., Bau und Leben des socialen Körpers, 2. z. T. erw. Ausgabe, 4 Bde., Tübingen 1881

Schewe, Dieter, "Die Arbeit des Beirats für die Neuordnung der sozialen Leistungen in den letzten zwei Jahren", in: Bundesarbeitsblatt, Nr. 11, 1956, S. 335 - 342

Schmitt, Carl, Staat, Bewegung, Volk, Hamburg 1933 (= Der deutsche Staat der Gegenwart, H. 1)

Schmoller, Gustav, Preußische Verfassungs-, Verwaltungs- und Finanzgeschichte, Berlin 1921

Schneider, Hans, Der preußische Staatsrat 1817 - 1918. Ein Beitrag zur Verfassungs- und Rechtsgeschichte Preußens, München und Berlin 1952

Schneider, Friedrich, "Von der Arbeit des Wissenschaftsrates", in: Die neue Gesellschaft, 1963, S. 300 - 304

Schomerus, Lorenz, Die organisatorische Eingliederung der Interessenverbände in die Bundesverwaltung, Diss. jur. Heidelberg 1959

Schurz, Carl, Lebenserinnerungen, Bd. 1, Berlin 1906

Schwartzhaupt, Elisabeth, "Gesundheitspolitik im Dienste am Volk. Sitzung der Vollversammlung des Bundesgesundheitsrats", in: Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung, Nr. 114 vom 6. Juli 1965, S. 922 - 924

Seichter, Gerhard, Die Stellung der Gemeinderäte und Beiräte nach der Deutschen Gemeindeordnung vom 30. Januar 1935 unter besonderer Berücksichtigung des bisherigen preußischen Rechts, Diss. jur. Breslau 1936

Selznick, Philip, TVA and the Grass Roots. A Study in the Sociology of Formal Organization, Berkeley und Los Angeles 1949

Ders., "Foundations of the Theory of Organization", in: American Sociological Review, 13. Jg., Nr. 1 (Februar 1948), S. 25 - 35

Simon, Herbert A., "The Struggle for Organizational Survival", in: Francis E. Rourke (Hg.), Bureaucratic Power in National Politics, Boston und Toronto 1965

Stammer, Otto, "Gesellschaftliche Entwicklungsperspektiven und pluralitäre Demokratie", Einleitungsreferat auf dem Zehnten Europäischen Gespräch in Recklinghausen vom 8. bis 10. Juli 1961, in: Zehntes Europäisches Gespräch: Sachverstand und Politik in der Demokratie, hg. von Heinz Küppers im Auftrag des Deutschen Gewerkschaftsbundes, Köln-Deutz 1962, S. 27 - 56

Ders., "Gesellschaft und Politik", in: Handbuch der Soziologie, hg. von Werner Ziegenfuß, Stuttgart 1956, S. 531 - 611

Ders., "Interessenverbände und Parteien", in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 9. Jg., (1957), S. 587 - 605

Ders., "Der Politikwissenschaftler als Berater der politischen Praxis", in: Wissenschaft und Praxis. Festschrift zum zwanzigjährigen Bestehen des Westdeutschen Verlages 1967, Köln und Opladen 1967, S. 35 - 64

Ders., (u. a.), Verbände und Gesetzgebung. Die Einflußnahme der Verbände auf die Gestaltung des Personalvertretungsgesetzes, Köln und Opladen 1965 (= Schriften des Instituts für politische Wissenschaft, Bd. 18)

Stein, Erwin, "Elterliche Mitbeteiligung im deutschen Schulwesen", in: Die pädagogische Provinz, 11. Jg., H. 11 (November 1957), S. 571 - 581

Stewart, J. D., British Pressoure Groups. Their Role in Relation to the House of Commons, Oxford 1958

Straßmann, Walter, (u. a.), Bundesvertriebenengesetz. Gesetz über die Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge. Kommentar, 2. neubearb. Aufl., München und Berlin 1958

Sternberger, Dolf, "Gewaltenteilung und parlamentarische Regierung in der Bundesrepublik Deutschland", in: Politische Vierteljahresschrift, 1. Jg., H. 1 (Oktober 1960), S. 22 - 37

Sultan, Herbert, "Bürokratie und politische Machtbildung", in: Herbert Sultan und Wolfgang Abendroth, Bürokratischer Verwaltungsstaat und soziale Demokratie. Beiträge zu Staatslehre und Staatsrecht in der Bundesrepublik, Hannover und Frankfurt a. M. 1955, S. 7 - 44

Taschenheft der Spitzengremien des öffentlichen Lebens 1957, Hg. Albert Oeckel und Rudolf Vogel, Bonn 1957; 3. Jg. 1960, hg. von Albert Oeckel, Bonn 1960

Tatarin-Tarnheyden, Berufsverbände und Wirtschaftsdemokratie. Ein Kommentar zu Artikel 165 der Reichsverfassung, Berlin 1930

Tebbert, Hubert, Das Problem der berufsständischen Mitwirkung an der Gesetzgebung, Diss. jur. Freiburg i. Br. 1957

Teuteberg, Hans Jürgen, Geschichte der industriellen Mitbestimmung in Deutschland, Ursprung und Entwicklung ihrer Vorläufer im Denken und in der Wirklichkeit des 19. Jahrhunderts, Tübingen 1961 (= Soziale Forschung und Praxis, Bd. 15)

Thalheim, Karl C., "Die Wirtschaft der Sowjetzone in Krise und Umbau, Berlin 1964 (= Wirtschaft und Gesellschaft in Mitteldeutschland, hg. vom Forschungsbeirat für Fragen der Wiedervereinigung Deutschlands beim Bundesminister für gesamtdeutsche Fragen, Bd. 1)

Tuchfeldt, Egon, "Wirtschaftspolitik und Verbände", in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 1. Jg., Tübingen 1956, S. 72 - 84

Ule, "Führerräte als 'Ausdrucksmittel der Selbstverwaltung'?", in: Reichsverwaltungsblatt, Bd. 56, Nr. 29 (20. Juli 1935), S. 570 - 572

Uthmann, Josef, "Institutionelle Formen der Zusammenarbeit zwischen Staat und Wirtschaftsverbänden", in: Der Staat und die Verbände, Gespräch, veranstaltet vom Bundesverband der Deutschen Industrie in Köln 1957, hg. von Wilhelm Beutler (u. a.), Heidelberg 1957, S. 56 - 65

Varrentrapp, Franz, Elternbeirat und Elternbeiratswahlen. Die grundlegenden amtlichen Bestimmungen, 3. erw. Aufl., Berlin 1926 (Weidmannsche Taschenausgaben, H. 1)

Die Verkehrspolitik der Bundesrepublik 1949 - 1961. Ein Bericht des Bundesministers für Verkehr, Bad Godesberg 1961 (= Schriftenreihe des Bundesministeriums für Verkehr, Bd. 22), und ... 1949 - 1965, ... Hof 1965 (= Schriftenreihe ..., Bd. 29)

Vernon, R. V. und N. Mansergh, (Hg.), Advisory Bodies. A Study of their Uses in Relation to Central Government 1919 - 1939, London 1940

Vischer, L., Die industrielle Entwicklung im Königreich Württemberg und das Wirken seiner Centralstelle für Gewerbe und Handel in ihren ersten 25 Jahren, Stuttgart 1875

Vogel, Walter, Westdeutschland 1945 - 1950. Der Aufbau von Verfassungs- und Verwaltungseinrichtungen über den Ländern der drei westlichen Besatzungszonen, Teil I, Koblenz 1956, Teil II, Boppard a. Rh. 1964 (= Schriften des Bundesarchivs, H. 2 und 12)

Weber, Alfred, Die Krise des modernen Staatsgedankens in Europa, Berlin und Leipzig 1925

Weber, Max, Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie, 4. Aufl., hg. von Johannes Winkelmann, Tübingen 1956

Weber, Werner, Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, Göttingen 1953 (= Göttinger Rechtswissenschaftliche Studien, H. 9)

Weisser, Gerhard, "Die Problematik des Sachverständigenrates in politischen Angelegenheiten und die Funktion der wissenschaftlichen Beiräte bei den Bundesministerien", in: Ratgeber von Parlament und Regierung. Eine Vortragsreihe des Instituts zur Förderung öffentlicher Angelegenheiten, Frankfurt a. M. 1951, S. 30 - 44

Wermuth, Adolf, Ein Beamtenleben. Erinnerungen, Berlin 1922

Wheare, K. C., Government by Committee. An Essay on the British Constitution, Oxford 1955

"Zehn Jahre Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen. Hilfe von Vertretern der Wissenschaft bei der gesetzgeberischen Arbeit", in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 68 vom 8. April 1960, S. 657/658

"Zehn Jahre Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Verkehr. Dank und Anerkennung für die geleistete Arbeit", in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 44 vom 6. März 1959, S. 423/424

"10-Jahre-Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft", in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 42 vom 4. März 1958, S. 368

Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium, Bd. 2 (ff.), Gutachten vom Juni 1950 - November 1952 (ff.), hg. vom Bundeswirtschaftsministerium, Göttingen 1953 (ff.); der 1. Bd. erschien unter dem Titel: Der Wissenschaftliche Beirat bei der Verwaltung für Wirtschaft des Vereinigten Wirtschaftsgebietes, Gutachten 1948 bis Mai 1950, hg. vom Bundeswirtschaftsministerium, Göttingen o. J.

Wissenschaftliche Experten und politische Praxis. Das Problem ihrer Zusammenarbeit in der heutigen Demokratie, Hamburg und Berlin 1967 (= Bergedorfer Gesprächskreis zu Fragen der freien industriellen Gesellschaft, Bergedorfer Protokolle, Bd. 17)

Wittkämper, Gerhard W., Grundgesetz und Interessenverbände. Die verfassungsrechtliche Stellung der Interessenverbände nach dem Grundgesetz, Köln und Opladen 1963 (= Staat und Politik, Bd. 5)

Wörterbuch des Deutschen Staats- und Verwaltungsrechts, begr. von Karl Freiherrn v. Stengel, 2. Aufl. hg. von Max Fleischmann, 3. Bde., Tübingen 1911 - 1914

Wolff, Hans J., Verwaltungsrecht I, 6. Aufl. München und Berlin 1965, und Verwaltungsrecht II: Organisations- und Dienstrecht, München und Berlin 1962

Zahn, Friedrich, "Verwaltungsbeiräte", in Wörterbuch des Deutschen Staats- und Verwaltungsrechts, begr. von Karl Freiherrn v. Stengel, 2. Aufl. hg. von Max Fleischmann, Bd. 3, Tübingen 1914, S. 727 - 732

Nachtrag:

Lohmar, Ulrich: Wissenschaftsförderung und Politik-Beratung. Kooperationsfelder von Politik und Wissenschaft in der Bundesrepublik Deutschland. Gütersloh 1968 (Wissenschaftstheorie - Wissenschaftspolitik - Wissenschaftsgeschichte, Bd. 7) (Diese Arbeit konnte nicht mehr berücksichtigt werden, da sie nach Abschluß der vorliegenden Untersuchung erschien.)

I. EINLEITUNG

1. Aufgabenstellung der Untersuchung

Beiräte bei Verwaltungsbehörden bestehen in der Bundesrepublik bei nahezu allen Bundesministerien, bei vielen anderen Bundesbehörden sowie bei einer großen Anzahl von Behörden der Länder und der Gemeinden. Wie Wilhelm Hennis feststellt, gehören sie "sosehr zur Regierungsmaschinerie wie der Bundestag und die Finanzämter". [1] Entgegen der weitverbreiteten Meinung, Beiräte seien in Deutschland "früher eine Seltenheit" gewesen und gehörten erst "seit dem staatlichen Neuaufbau nach 1945 zum allgemeinen Erscheinungsbild der Verwaltungs- und Regierungsorganisation", [2] sind sie schon im Kaiserreich, zunächst zögernd, seit der Jahrhundertwende aber immer häufiger, errichtet worden. [3] Ihre Zahl und Verbreitung in den verschiedenen Zweigen der öffentlichen Verwaltung hat seitdem ständig zugenommen.

Trotz ihrer weiten Verbreitung und ihrer bald hundertjährigen Geschichte haben Beiräte in der wissenschaftlichen Literatur Deutschlands nur eine geringe Beachtung gefunden. [4] Ein Grund hierfür mag ihre gewöhnlich recht unauffällige Tätigkeit sein. Schon vor dem Ersten Weltkrieg stellte Paul Hacker fest, daß sie meist "ein von der Öffentlichkeit nur wenig gekanntes und auch ein wenig reges Dasein" führen. [5] Hieran hat sich auch in der Bundesrepublik wenig geändert. Sie sind, wie noch 1954 in einer Haushaltsdebatte im Deutschen Bundestag bemerkt wurde, "eine Erscheinung, die im allgemeinen im Verborgenen blüht und nur da und dort einmal sichtbar wird". [6] Erst in den letzten Jahren fand die Tätigkeit einiger wissenschaftlicher Beiräte größere Beachtung in der Öffentlichkeit.

Der wesentliche Grund dafür, daß sie so selten untersucht worden sind, scheint aber darin zu liegen, daß sie entsprechend ihrer offiziellen Aufgabe und ihrer unselbständigen Stellung gegenüber den je-

weiligen Behörden, bei denen sie errichtet sind, lediglich als "Hilfseinrichtungen" [7] zur "Mithilfe für die Erkenntnistätigkeit des Staates" [8] verstanden werden.

Im Unterschied zur deutschen Literatur wird den Beiräten in der angelsächsischen [9] eine wesentlich größere Bedeutung zuerkannt. Die Autoren der ersten umfassenden britischen Untersuchung über Beiräte sahen in diesen "one of the most striking developments in British constitutional practice since 1919". [10] Dies mag zum Teil darauf zurückzuführen sein, daß Ausschüsse aller Art, wie K. C. Wheare bemerkt, zum "'British way of life'" gehören. [11] Entscheidend ist aber, daß in der angelsächsischen Literatur das Verständnis der Beiräte weniger an deren offizieller Aufgabe und Stellung gegenüber den Behörden orientiert ist als vielmehr an deren politischer Funktion: "Primarily, then, so far as the political system is concerned, advisory committees are to be regarded as an additional channel of policy-making besides the ultimate electoral one." [12]

In Anlehnung an die angelsächsische Auffassung geht die vorliegende Untersuchung davon aus, daß Beiräte in erster Linie als politische Einrichtungen zu verstehen sind, durch welche die Teilnahme von Interessenten und Sachverständigen am Prozeß der politischen Willensbildung in bestimmter Weise geregelt wird. Die Beziehungen zwischen Verwaltungsbehörden und Interessenten sowie Sachverständigen können in sehr unterschiedlichen Formen und in verschiedenem Grade institutionalisiert [13] sein. Die Skala der Möglichkeiten reicht von der durch detaillierte Regelungen formalisierten Beteiligung von Interessenten in entscheidungsberechtigten Aufsichtsgremien, etwa in Verwaltungsräten öffentlich-rechtlicher Anstalten (z. B. den Rundfunkräten der Rundfunkanstalten) über vielfältige Zwischenstufen bis zu Beziehungen auf der Basis informeller persönlicher Kontakte. Entsprechend reicht die Beteiligung der Sachverständigen von der Eingliederung in den Behördenapparat als Beamte (oder Angestellte) über zahlreiche unterschiedliche Kooperationsformen bis zur gelegentlichen schriftlichen oder mündlichen Konsultation, wobei in beiden Fällen die privaten, deswegen aber

nicht minder bedeutsamen Beziehungen unberücksichtigt bleibe.

Die Aufgabe dieser Studie soll es sein zu untersuchen, wie die Beziehungen zwischen den Verwaltungsbehörden und den Interessenten sowie Sachverständigen in Beiräten institutionalisiert sind, welche Aufgaben Beiräte erfüllen können und welche Bedeutung Beiräte für die demokratische Gestaltung der politischen Ordnung [14] haben können. Im Hinblick auf diese Aufgabenstellung sollen einerseits die Entstehung der Beiräte und ihre weitere Entwicklung und andererseits die formelle Ausgestaltung der in Beiräten institutionalisierten Beziehungen zwischen Verwaltungsbehörden und Interessenten sowie Sachverständigen untersucht werden. Für ein theoretisches Konzept zur Interpretation der Bedeutung der Beiräte für die politische Ordnung sind im Rahmen der Bürokratieforschung, ausgehend von der Problematik des Verhältnisses zwischen "Verwaltung und Öffentlichkeit", zwei spezifische Ansätze ausgearbeitet worden, die Theorie des "administrativen Pluralismus" und das "Kooptations-Konzept".

Das Verhältnis zwischen "Verwaltung und Öffentlichkeit" ist konkreter zu bezeichnen als das Verhältnis zwischen bestimmten Verwaltungsbehörden und einerseits ihrer "Klientel", [15] d.h. den Gruppen der Bevölkerung, die von den Maßnahmen der Behörden jeweils direkt betroffen sind, sowie andererseits den Personen und Gruppen, die nicht als Betroffene, sondern als Sachverständige für den jeweiligen Bereich der Behördentätigkeit besonders interessiert sind. Die Bedeutung von Beiräten für das in diesem Sinne bestimmte Verhältnis zwischen Verwaltung und Öffentlichkeit ist zuerst von Hermann Finer ausführlich erörtert worden. [16] Angesichts der steten Erweiterung der Staatstätigkeiten reichen nach Finer die durch die Parlamente institutionalisierten Beziehungen zwischen Verwaltung und Öffentlichkeit nicht aus, ergänzende direkte Kontakte zwischen Behörden und Bürgern seien "unausweichlich, notwendig und wünschenswert". [17] Solche Kontakte werden informell durch die "Lobby" realisiert und formal durch Beiräte und andere beratende Gremien insti-

tutionalisiert. Diese Gremien entstanden nach Finer aus der Erkenntnis, daß das Sachwissen der Behörden begrenzt ist und daß deren Entscheidungen mehr Autorität genießen und weniger ungerechtfertigt erscheinen, wenn sie in Zusammenarbeit mit Interessenten und Sachverständigen erarbeitet werden.

Im Rahmen der Problematik des Verhältnisses zwischen Verwaltung und Öffentlichkeit wird gelegentlich mehr oder weniger ausdrücklich die These vertreten, Beiräte seien ein Element der demokratischen Gestaltung der politischen Ordnung. [18] Aufgrund der Tatsache, daß sich den Interessenten und Sachverständigen in Beiräten zwar eine Chance zur Teilnahme am Prozeß der politischen Willensbildung bietet, daß dieser Teilnahme jedoch vor allem durch die Beschränkung auf beratende Befugnisse enge Grenzen gesetzt sind, ist anzunehmen, daß diese These nur bedingt zutrifft. Sie wird insbesondere unter Hinweis auf das von Alfred de Grazia im Anschluß an Avery Leisersons Untersuchung über die "Representation of Interests" entwickelte Konzept des "administrativen Pluralismus" [19] vertreten, das sich speziell auf die Bedeutung der Beiräte bei Verwaltungsbehörden für die politische Ordnung bezieht. Dieses Konzept geht von der Beobachtung aus, daß die Entscheidungen, die in einem politischen Gemeinwesen getroffen werden, in erster Linie bestimmte, häufig kleine Gruppen und nur zum Teil die gesamte oder auch nur die Mehrheit der Bevölkerung betreffen. [20] Hieraus werden bestimmte Folgerungen für die politische Repräsentation abgeleitet: "The problem of reconciling unity and diversity is always present ... Successful representation, therefore, by its very nature must have disparate elements in it: once, for instance, to compose a settlement of the need for a community spirit throughout the society, and another to carry out specialized tasks of greater interest to parts of society than to the whole." [21] Da aus den gleichen Beobachtungen und hieraus begründeten Überlegungen auch ständestaatliche Konzeptionen abgeleitet werden können, betont Grazia nachdrücklich, daß das Konzept des administrativen Pluralismus nur die auf beratende Befugnisse beschränkte und nach

einzelnen Sachbereichen aufgegliederte ("compartmentalized") Vertretung der Gruppeninteressen meint. [22] Ob und inwieweit sich das Konzept des administrativen Pluralismus, das sich ursprünglich auf die Erfahrungen in den USA bezog, auch auf die Beiräte in Deutschland anwenden läßt, ist durchaus fraglich, und zwar wegen ihrer vergleichsweise geringen Verbreitung und der Beteiligung von Sachverständigen, die nicht zugleich auch Vertreter von Interessenverbänden sind.

Während das Konzept des administrativen Pluralismus das Verhältnis zwischen Verwaltung und Öffentlichkeit mehr von der Seite der Öffentlichkeit her betrachtet, wird in dem von Philip Selznick entwickelten "Kooptations-Konzept" [23] das gleiche Problem mehr aus der Sicht der Verwaltung behandelt. Selznick definiert: "Cooptation is the process of absorbing new elements into the leadership or policy-determining structure of an organization as a means of averting threats to its stability or existence." [24] Die Beteiligung von Interessenten und Sachverständigen an der Willensbildung einer Behörde ist nur ein spezieller, wenn auch typischer Fall des in diesem Sinne definierten weitverbreiteten Kooptationsprinzips. Selznick versteht die Kooptation als einen Anpassungsprozeß an Veränderungen in einer Organisation oder in deren Umwelt. Auf die Problematik der vorliegenden Untersuchung lassen sich vor allem die Überlegungen zur formalen Kooptation anwenden, die Selznick von der informellen Kooptation unterscheidet. Sie findet dann statt, wenn ein Bedürfnis besteht, offen zugestandene und förmlich geregelte Beziehungen einer Organisation bzw. deren Führung zu Personen und Gruppen außerhalb der Organisation zu institutionalisieren. Dies bedeutet nicht, daß die Kooptierten an der Machtausübung beteiligt werden. Selznick bezweifelt daher, daß die Verwaltung auf diese Weise demokratisiert werden könne, auch wenn die Kooptation vorzüglich dann angewendet wird, wenn Organisationen, namentlich Verwaltungsbehörden, mit Forderungen nach demokratischen Verfahrensweisen konfrontiert werden.

Hervorzuheben sind insbesondere zwei soziologisch bedeutsame Wandlungsprozesse, die in Deutschland seit Beginn des 19. Jahrhunderts tiefgreifende soziale und politische Veränderungen herbeiführten: die zunehmende "politische Emanzipation" [25] vordem von der aktiven Teilnahme am politischen Prozeß ausgeschlossener oder politisch unterprivilegierter Schichten der Bevölkerung und die sowohl "extensive und quantitative" als auch "intensive und qualitative Erweiterung und innere Entfaltung des Aufgabenkreises der Verwaltung". [26] Die Errichtung von Beiräten ist nicht die einzige und, wie in dem Kapitel über die Entstehung der Beiräte gezeigt werden soll, erst ein später Versuch der Anpassung an diese Prozesse. Vor den Beiräten entstanden Staatsräte, Parlamente mit Beratungsbefugnissen, beratende Behörden und Selbstverwaltungseinrichtungen, die bemerkenswerterweise zu Beginn eine mehr oder weniger große Ähnlichkeit mit den späteren Beiräten aufwiesen. Aber auch nachdem diese Einrichtungen entweder wieder an Bedeutung verloren hatten, wie die Staatsräte und die beratenden Behörden, oder sich gewandelt und zu eigenständigen Institutionen der politischen Ordnung entwickelt hatten, wie die Parlamente und die Selbstverwaltungseinrichtungen, blieben zwei Probleme bestehen, die etwa seit der Reichsgründung immer bedeutsamer wurden. Die Verwaltungsbehörden [27] sahen sich erstens dem Anspruch der von ihren Entscheidungen direkt betroffenen Gruppen der Bevölkerung auf Teilnahme am Zustandekommen dieser Entscheidungen ausgesetzt, der sich konkret als Einflußnahme von Interessenverbänden manifestierte. Sie mußten zweitens, um ihre Entscheidungen auf der Basis möglichst umfassender Informationen und Sachkenntnisse treffen zu können, neben der Intensivierung der Fachschulung der Beamten danach streben, behördenfremden Sachverstand zu nutzen. Dies galt zunächst für die, wie Max Weber betonte, "der Sachkenntnis der Bürokratie ... (überlegene) Sachkenntnis der privatwirtschaftlichen Interessenten auf dem Gebiet der 'Wirtschaft' ", [28] dann aber auch, in zunehmendem Maße seit dem Zweiten Weltkrieg, für den wissenschaftlichen Sachverstand.

Dementsprechend wird die Bedeutung der Beiräte zumeist im Zusammenhang folgender, für die politische Ordnung unter den Bedingungen einer industriellen, organisierten Großgesellschaft wesentlichen Fragen gesehen:

1. Wie kann der in der Gesellschaft vorhandene Sachverstand zur Vorbereitung politischer Entscheidungen herangezogen werden?

2. Wie kann die Einflußnahme von Interessenverbänden auf politische Entscheidungsinstanzen institutionell geregelt werden?

Vielfach werden diese beiden Fragen im Anschluß an eine Formulierung Gerhard Weissers [29] als "Mobilisierung des Sachverstandes" und als "Mobilisierung der Gruppeninteressen" gegenübergestellt und entsprechend die Beiräte als wissenschaftliche Beiräte und Interessentenbeiräte unterschieden. Beide Fragen hängen jedoch insofern eng zusammen, als ein wesentlicher Teil des in der Gesellschaft vorhandenen und für die Beratung politischer Entscheidungsinstanzen zur Verfügung stehenden Sachverstandes eben bei Interessenverbänden zu finden ist und eine bedeutende Rolle bei deren Einflußnahme auf die politischen Entscheidungsinstanzen spielt. [30] In der vorliegenden Untersuchung soll daher nicht von dem Unterschied zwischen wissenschaftlichen Beiräten und Interessentenbeiräten ausgegangen werden. Vielmehr werden beide Gruppen von Beiräten gemeinsam nach den gleichen Gesichtspunkten untersucht, um festzustellen, ob und inwieweit sich diese Unterscheidung eignet, Beiräte zu klassifizieren.

Die erste Frage, wie der in der Gesellschaft vorhandene Sachverstand zur Vorbereitung politischer Entscheidungen herangezogen werden kann, die angesichts der steten Zunahme und Intensivierung der Staatstätigkeiten und der wachsenden Kompliziertheit der zu regelnden Sachbereiche als eins der "Grundprobleme unseres Zeitalters" [31] bezeichnet worden ist, wird in erster Linie hinsichtlich der

wissenschaftlichen Politikberatung diskutiert. [32] Hier soll insbesondere auf folgendes Problem hingewiesen werden, zu dessen Lösung Beiräte möglicherweise einen maßgeblichen Beitrag leisten können: Wie kann einerseits die Beteiligung von Experten an der Vorbereitung politischer Entscheidungen möglichst wirksam gestaltet und zugleich ihr Einfluß auf beratende Mitwirkung beschränkt werden?

Um eine möglichst wirksame Beteiligung von Experten an politischen Entscheidungen zu erreichen, ist es nach Jürgen Habermas notwendig, anstelle strikter Trennung ein "kritisches Wechselverhältnis" zwischen den politischen Entscheidungsinstanzen und deren Beratern zu begründen. [33] Dieses Verhältnis muß zudem kontinuierlich sein, da politische Entscheidungen, wie Hans Paul Bahrdt hervorhebt, nicht als ein einmaliger punktueller Akt, sondern als vielstufiger Prozeß vorzustellen sind, in deren Verlauf immer wieder Teilentscheidungen fallen. [34] Ein kontinuierliches, möglichst enges Verhältnis zwischen den politischen Entscheidungsinstanzen und ihren Beratern könnte es dem Fachmann erleichtern, seiner Rolle als beratender Sachverständiger gerecht zu werden, die von ihm, wie Otto Stammer betont, über seine speziellen Fachkenntnisse hinaus "politische, insbesondere strategisch-taktische Fähigkeiten" verlangt, um sein Fachwissen "angesichts bestimmter Interessenkonstellationen in Herrschaftsgefügen oder kooperativ arbeitenden Gremien" möglichst wirksam vertreten zu können. [35]

Wenn einerseits anstelle strikter Trennung ein enges, kontinuierliches, wechselseitiges Verhältnis zwischen Experten und Politikern als Voraussetzung einer möglichst wirksamen Beteiligung der Experten am Prozeß der politischen Willensbildung erforderlich scheint, so ist andererseits hiermit die Gefahr eines unkontrollierten Einflusses der Experten verbunden. Diesen Gesichtspunkt hat nachdrücklich Manfred Kuhn hervorgehoben. [36] Kuhn vertritt die These, daß die rechtlichen (und politischen) Entscheidungskompetenzen der Staatsorgane, die im Repräsentationsprinzip identisch mit der fachlichen

Kompetenz vorgestellt werden, immer mehr auseinanderfallen, indem die fachliche Kompetenz an Experten übergeht. Diese aber stehen außerhalb des staatlichen Delegationszusammenhangs und sind weder rechtlichen noch politischen Sanktionen unterworfen, woraus bei wachsender Abhängigkeit der Staatsorgane von dem Rat der Experten die Gefahr der "Expertokratie" erwächst. Um dieser Gefahr zu begegnen, sei es notwendig, die Experten unter kontrollierbaren Bedingungen heranzuziehen und die "Kreationsorgane", d.h. diejenigen Stellen, die die Experten berufen, für die Auswahl verantwortlich zu machen und ihnen so die fachliche Kompetenz indirekt als Kompetenz zur Auswahl von Experten zu erhalten.

Aufgrund dieser Überlegungen und Annahmen stellt sich die Frage, ob und inwieweit Beiräte eine Organisation der Beratung ermöglichen, die diesen bis zu einem gewissen Grade gegensätzlichen Anforderungen an das Verhältnis zwischen den politischen Entscheidungsinstanzen und ihren Beratern gerecht zu werden vermag.

Der zweiten Frage, wie die Einflußnahme von Interessenverbänden auf politische Entscheidungsinstanzen institutionell geregelt werden kann, kommt eine der Frage nach dem Verhältnis zwischen "Politik und Sachverstand" möglicherweise gleichrangige Bedeutung zu. So sieht etwa Josef H. Kaiser in dem Problem der "Relation von Interessengruppen und Staat ... die Verfassungsfrage des 20. Jahrhunderts. Wir glauben Ansätze zu ihrer Lösung in allen Institutionen zu sehen, die der konsultativen Mitwirkung der Interessengruppen dienen." [37] Sofern mit dieser Frage nicht wesentlich weitergehende, insbesondere ständestaatliche Konzeptionen verbunden werden, bezieht sie sich auf die Notwendigkeit, "den Verbändeeinfluß durch ein Höchstmaß von Publizität aller Interventionen, Beratungen und Entscheidungen durchsichtiger und kontrollierbarer zu machen". [38] In dieser Untersuchung soll versucht werden festzustellen, ob und inwiefern die Beteiligung von Vertretern der Interessenverbände an Beiräten bei Verwaltungsbehörden zur Lösung dieser Frage beizutragen vermag.

2. Begriffsbestimmung der Beiräte

Nach einer Bemerkung Arthur W. Macmahons ist "precision in terminology ... alien to a development so fluid in essence as the institution of advisory boards". [39] So ist schon der Begriff der Beiräte keineswegs eindeutig. [40] Die Einrichtungen, die in dieser Untersuchung unter dem Begriff Beirat zusammengefaßt werden, tragen nicht nur die verschiedensten Bezeichnungen - sie heißen außer Beirat auch Rat, Ausschuß, Fachausschuß, Sachverständigenausschuß, Arbeitsgemeinschaft, Kuratorium, Kollegium, Kommission oder Kommittee -, sie sind auch teilweise in sehr unterschiedlicher Weise organisiert. Die folgende Begriffsbestimmung der Beiräte ist soweit wie möglich gefaßt, um keine der verschiedenen organisatorischen Varianten der Beiräte von der Untersuchung auszuschließen. Sie führt zu einer Abgrenzung des Themas, die in allen wesentlichen Punkten der Abgrenzung entspricht, die schon in der ersten Untersuchung über Beiräte von Paul Hacker [41] und in der neuesten britischen Untersuchung, dem PEP-Report über Beiräte in Großbritannien, [42] vorgenommen worden ist.

Unter Beiräten werden in dieser Untersuchung ständige, von Behörden der öffentlichen Verwaltung zu ihrer periodischen Beratung in einem speziellen Sachbereich errichtete Gremien verstanden, deren Mitglieder zum überwiegenden Teil nicht Verwaltungsbeamte sind.

Da Beiräte sowohl bei Behörden der öffentlichen Verwaltung im engeren Sinn als auch bei Regierungsbehörden errichtet werden, ist es notwendig, hier von einem weiteren Begriff der öffentlichen Verwaltung auszugehen, [43] wie ihn z. B. Lucien Mehl gibt: "Verwaltende Tätigkeit (ist) ... die Vorbereitung vollstreckbarer Entscheidungen oder von Entscheidungen, die notwendigerweise verbunden sind mit der Vollstreckung von Hauptentscheidungen, auch die Kontrolle der Vollstreckung, aber nicht die materielle Durchführung selbst. In der öffentlichen Verwaltung gehören zu den vollstreckbaren Entscheidungen ... ebenso die von der politischen Macht gefällten (im allgemeinen von der Verwaltung vorbereiteten) wie die von der Verwaltung

selbst getroffenen Entscheidungen (als Beauftragte der politischen Macht)." [44]

Die Errichtung eines Beirats erfolgt, unbeschadet der mehr oder weniger verbindlichen Anregungen, die hierzu von Seiten des Parlaments, der Interessenten oder auch der Öffentlichkeit ausgehen können, immer nur durch einen Akt der jeweiligen Verwaltungsbehörde.

Zur Begriffsbestimmung wird daher die Aufgabenstellung herangezogen, die Beiräte offiziell von den Verwaltungsbehörden übertragen bekommen. Dies ist in der Regel allein die Beratung der jeweiligen Behörde in einem mehr oder minder spezifizierten Sachbereich. In einigen Fällen, in denen bestimmte Gremien neben der Beratung auch Entscheidungsaufgaben offiziell übertragen bekommen, ist es notwendig, die Bedeutung der verschiedenen Aufgaben gegeneinander abzuwägen. [45]

Beiräte sollen immer Gremien sein. Die Zahl der Mitglieder beträgt mindestens drei. Einzelberater, die gelegentlich auch Beirat genannt werden, [46] werden in dieser Untersuchung nicht berücksichtigt. Eine obere Grenze der Mitgliederzahl ist kaum festzulegen, wenn auch praktisch Beiräte mit mehr als sechzig Mitgliedern selten sind.

Unter Beiräten sollen ständige Gremien verstanden werden. Die häufig Sachverständigenkommission genannten Beratungsgremien, die zur Klärung bestimmter Sachverhalte und zur Vorbereitung einzelner gesetzgeberischer Maßnahmen errichtet und nach Abschluß dieser einmaligen Aufgabe wieder aufgelöst werden, zählen nicht zu den Beiräten im Sinne dieser Untersuchung, [47] gleichgültig wie lange solche Kommissionen bestehen. Beiräte sind auch dann ständige Gremien, wenn sie in bestimmten Zeitabständen neu konstituiert werden und hiermit ein teilweiser oder völliger Wechsel der Mitgliederschaft verbunden ist. Diese einschneidende Themenbegrenzung empfiehlt sich einerseits im Hinblick auf die vermuteten Unterschiede zwischen ständigen und ad hoc zusammengerufenen Gremien und andererseits im Interesse der Vergleichbarkeit zu anderen Untersuchungen mit

entsprechender Themenbegrenzung.

Gremien, deren Beratungsaufgabe weit über den Rahmen eines speziellen Sachbereichs hinausgeht, insbesondere Wirtschaftsräte, [48] gelten in dieser Untersuchung nicht als Beiräte. Als pragmatischer Maßstab dafür, was unter speziellen Sachbereichen verstanden werden soll, kann die Ressortaufteilung und die Gliederung der Ministerien in Abteilungen und Referate angesehen werden. Die Beratungsthemen der Beiräte werden meist dieser von der Verwaltung vorgenommenen Arbeits- und Kompetenzverteilung angepaßt. [49]

Die Beiratsmitglieder sollen zum überwiegenden Teil nicht Beamte (bzw. Angestellte) der öffentlichen Verwaltung sein. Daher werden insbesondere interministerielle Ausschüsse und Länderfachausschüsse nicht zu den Beiräten gerechnet.

Unter den Beiratsmitgliedern, die sämtlich wegen der speziellen Sachkenntnisse, über die sie in der Regel verfügen, als Experten bezeichnet werden können, sind Interessenten, Sachverständige und Fachbeamte zu unterscheiden. Als Interessenten sollen Beiratsmitglieder dann angesehen werden, wenn sie der Führungsgruppe einer Organisation [50] angehören oder unter Mitwirkung einer Organisation zu Mitgliedern bestellt werden, die an den Entscheidungen, zu denen der betreffende Beirat eine Behörde beraten soll, als Betroffene bzw. als Interessenvertretung der betroffenen Teile der Bevölkerung interessiert sind. Diejenigen Beiratsmitglieder dagegen, die vor allem wegen ihrer einschlägigen Sachkenntnisse ohne Mitwirkung von in diesem Sinne interessierten Organisationen bestellt werden, bzw. den Führungsgruppen solcher Organisationen nicht angehören, sollen als Sachverständige gelten. [51] Von beiden Mitgliedergruppen werden die als Fachbeamte bezeichneten Mitglieder unterschieden, die derjenigen Behörde, bei der der betreffende Beirat errichtet ist, oder den entsprechenden Fachbehörden auf einer anderen Verwaltungsebene, angehören.

Diese Unterscheidungen haben in erster Linie den Sinn, relativ deut-

lich bestimmbare und kontrollierbare Kriterien festzulegen, mit deren Hilfe die bis zu einem gewissen Grade wahrscheinliche Abhängigkeit der Beiratsmitglieder festgestellt werden kann, die auf direkten organisatorischen Beziehungen zu interessierten Organisationen oder zu den beratenden Behörden beruht. Hiermit ist kein Urteil über den Grad der Abhängigkeit der Interessenten von den interessierten Organisationen oder der Unabhängigkeit der Sachverständigen von bestimmten Gruppenzielen und politischen Zielsetzungen verbunden. [52] Desgleichen soll die Unterscheidung zwischen Interessenten und Sachverständigen nicht bedeuten, daß die Interessenten nicht zugleich auch hervorragende Experten sein können. [53]

Die Begriffsbestimmung der Beiräte berücksichtigt nicht deren rechtliche Stellung. Eine juristische Definition liegt nach Kenntnis des Verfassers nicht vor. [54] Im allgemeinen werden Beiräte in der juristischen Literatur als "Organe", "Organteile" oder "Hilfsorgane" der jeweiligen Verwaltungsbehörden, bei denen sie errichtet sind, aufgefaßt [55] oder dem Ausschußwesen, einem juristisch noch kaum erschlossenen Gebiet, [56] zugerechnet.

Heinrich Kipp beschreibt die Stellung der Beiräte zusammen mit anderen Einrichtungen, die keine Beiräte sind, als "Hilfseinrichtungen," die "in mitentscheidender, mitberatender, ratender oder sonstiger Mitwirkung ... Einfluß auf die Entscheidungen von Regierung und Parlament (nehmen), ohne doch diesen funktionell zuzugehören". [57]

Eine Begriffsbestimmung der Beiräte von ihrer Funktion her gibt Ernst-Wolfgang Böckenförde: "Funktionell gesehen stellen sie eine Plattform dar, von der aus allgemeiner Sachverstand, spezialisiertes Fachwissen und gesellschaftliche Interessen einerseits von sich aus auf die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Einfluß nehmen, andererseits vom Staat zur Beratung und Mitarbeit herangezogen werden." [58] Die grundlegende juristische These über das Recht, Beiräte zu errichten, ist nach Böckenförde die Annahme einer ministeriellen Organisationsgewalt. [59] Für die Rechtsstellung der Beiräte folgt

hieraus, daß sie als Teile der inneren Organisation eines Ministeriums als Behörde angesehen werden, [60] was auch in der Tatsache zum Ausdruck kommt, daß Beiräte vielfach allein aufgrund von Verwaltungsanordnungen errichtet werden, die der Regelung des inneren Betriebs von Behörden dienen. [61] Diese Ansicht steht in einem gewissen Widerspruch einerseits zu der häufig geäußerten Versicherung der Minister, daß die ihrer Behörde beigeordneten Beiräte völlig unabhängig seien, was besonders für die wissenschaftlichen Beiräte auch weitgehend zutrifft, und andererseits zu der Tatsache, daß das eng mit der Organisationsgewalt verbundene Direktionsrecht [62] nicht auf Beiratsmitglieder angewendet werden kann.

Gegen die Vorstellung, Beiräte seien Teile oder Organe der Behörde, "bei" [63] der sie errichtet sind, vertritt Otto Bachof folgende Auffassung: "Gremien, die sich - ganz oder zum Teil - als Interessenvertretungen darstellen, werden regelmäßig nicht als Bestandteil der Behörde angesehen werden können, der gegenüber sie bestimmte Interessen vertreten sollen. Gleiches gilt für solche Gremien, deren wesentliche Aufgabe in der Beratung einer Behörde auf Grund ihrer besonderen Sachkunde besteht. Die notwendige Unabhängigkeit sowohl bei der Interessenvertretung wie bei der sachverständigen Beratung erfordert geradezu eine gewisse Distanz und Selbständigkeit von der Behörde. Die Funktion solcher Gremien ist, soziologisch betrachtet, nicht Teil der Behördenfunktion ..., sondern stellt sich als eine Art Partnerschaft dar. Ihr entspricht eine Zuordnung, aber keine Einordnung." [64]

3. Bemerkungen zum Arbeitsverfahren und zum Untersuchungsmaterial

Vor die Alternative gestellt, Beiräte in konkreten Einzelanalysen oder die typischen Bedingungen und Chancen für die Tätigkeit von Beiräten in einem notwendig unvollständigen und vorläufigen Überblick über möglichst viele und unterschiedliche Beiräte zu untersuchen, entschied sich der Verfasser für den zweiten Weg. [65] Allerdings kann keiner der

beiden Wege ohne Bezug auf den anderen beschritten werden. So wie jede Einzelanalyse wenigstens zu ihrer Vorbereitung einen Teil ihrer Gesichtspunkte aus allgemeinen Überlegungen über Beiräte ableiten muß, konnte auch die vorliegende Untersuchung nicht ohne Detailkenntnisse über konkrete Einzelfälle vorbereitet werden. Da zu Beginn der Untersuchung über keinen Beirat in der Bundesrepublik eine auch nur annähernd vollständige Darstellung vorlag, [66] die zur Vorbereitung eines Konzepts hätte dienen können, ist folgender Weg eingeschlagen worden. Zunächst sind fünf Beiräte aus dem gleichen politischen Sachbereich, nämlich der Vertriebenenpolitik, [67] untersucht worden, von denen je einer bei einem Bundesministerium, einem Landesministerium, einer Kommunalbehörde, einer politischen Partei und einem Interessenverband errichtet worden war. [68]

Diese Einzelfallstudien ließen erstens erkennen, daß Beiräte bei Verwaltungsbehörden sich von Beiräten bei Parteien und Verbänden trotz aller bemerkenswerten Übereinstimmung doch soweit unterscheiden, daß es zweckmäßig schien, die weitere Untersuchung auf Beiräte bei Verwaltungsbehörden zu beschränken. Diese waren untereinander trotz der Unterschiede zwischen den Behörden, bei denen sie bestanden, sehr ähnlich. Zweitens bildeten diese Einzelfallstudien über drei Beiräte bei Verwaltungsbehörden als Modellfälle die Grundlage für die weitere Untersuchung, insofern sie die Materialsammlung mit gezielten Fragestellungen und die Beurteilung von Teilinformationen ermöglichten.

Gerade dieser zuletzt genannte Umstand war deswegen bedeutsam, weil das Untersuchungsmaterial nicht nur aus sehr unterschiedlichen Unterlagen bestand, sondern zumeist auch nur Teilinformationen enthielt. Es wurden Gesetze, Verordnungen und Parlamentsbeschlüsse, die die Errichtung bestimmter Beiräte vorschreiben, Satzungen und Geschäftsordnungen der Beiräte, Bundestagsprotokolle, Äußerungen über einzelne Beiräte von außenstehenden Beobachtern, von Beiratsmitgliedern und von Vertretern der Verwaltungsbehörden herangezogen. Hinzu kamen Informationen, die durch Interviews und schriftli-

che Anfragen gesammelt wurden, sowie Pressemeldungen. Derart unterschiedliche Unterlagen mußten aus zwei Gründen verwendet werden. Einerseits galt es, einen Überblick über eine möglichst große Zahl von Beiräten zu gewinnen, auch wenn häufig nicht mehr zu erfahren war als die Information, daß ein bestimmter Beirat errichtet wurde oder errichtet werden sollte, andererseits ergänzten sich die verschiedenen Unterlagen und ergaben jeweils ein etwas vollständigeres und zuverlässigeres Bild. Es muß aber betont werden, daß eine vollständige Darstellung keineswegs erreicht worden ist.

Vielfach sind dem Verfasser Unterlagen unter der Bedingung zugänglich gemacht worden, die Quelle nicht anzugeben. Der Verfasser entschied sich, solche Unterlagen in der Darstellung nach Möglichkeit nicht zu verwenden; wo dies jedoch notwendig schien, ist anstelle der Quelle die Angabe "Unterlagen des Verfassers" eingesetzt worden.

Über die meisten der in der Untersuchung erwähnten Beiräte der Bundesrepublik hat sich der Verfasser persönlich bei den zuständigen Beamten der jeweiligen Behörden informiert. Den Interviews lag ein gleichbleibendes Schema mit zwölf Sachfragen [69] zugrunde, die vielfach Anlaß zu näheren Erläuterungen und weiteren Fragen und Informationen gaben. Beiratsmitglieder sind nur in den erwähnten Einzelfallstudien befragt worden. Auf die hieraus folgende mögliche Einseitigkeit der Informationen muß hingewiesen werden. Das Verfahren ist jedoch insofern vertretbar, als es nicht das Ziel der Untersuchung war, die Einstellungen und Meinungen der Beteiligten zu ermitteln, über Sachfragen aber die Vertreter der Behörden in der Regel besser Auskunft geben konnten und vor allem durften.

Zur Untersuchung des Ablaufs der Beratungen in den Beiräten standen keine oder nur völlig ungenügende Unterlagen zur Verfügung. Die hierzu notwendigen Protokolle der Beiratssitzungen konnten nur in drei Fällen und auch dann nur teilweise eingesehen werden, da Bei-

ratsprotokolle regelmäßig vertraulich sind. Allerdings sind sie gewöhnlich nur als Kurzprotokolle abgefaßt und enthalten wenig Informationen über die Tätigkeit der Beiräte, so daß im Grunde nur durch teilnehmende Beobachtung zufriedenstellende Unterlagen gewonnen werden könnten.

Das gleiche gilt für das hiermit eng verbundene Problem der Kommunikation. Die Frage, wie die Zusammenarbeit und die Verständigung der Sachverständigen unterschiedlicher Disziplinen und Fachbereiche untereinander, mit den eventuell beteiligten Interessenten und mit den Vertretern der beratenen Behörden, aber auch die Vertreter von Organisationen mit unterschiedlichen Interessen im konkreten Einzelfall tatsächlich stattfindet, muß unbeantwortet bleiben.

Über die tatsächlichen Leistungen der Beiräte, über den Erfolg oder auch Mißerfolg ihrer Tätigkeit können gleichfalls mangels zureichender Unterlagen kaum Aussagen gemacht werden. Hierüber könnten allein detaillierte Einzeluntersuchungen Aufschluß geben. Auf die Probleme und Schwierigkeiten solcher Einzeluntersuchungen weist Heiner Flohr hin in seinem Bericht über eine Untersuchung der Beratungsleistungen und -erfolge des Wohnungswirtschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wohnungsbau.[70] Insbesondere läßt sich in der Regel keine Kausalbeziehung zwischen der Tätigkeit eines Beirats und den Entscheidungen der beratenen Behörde nachweisen.

Die Untersuchung beginnt mit der Darstellung des Entstehungsprozesses der Beiräte in Deutschland, die im wesentlichen auf die Zeit vom Beginn des 19. Jahrhunderts bis zur Gründung der Eisenbahnräte in Preußen 1882/83 beschränkt werden kann. Das dritte Kapitel behandelt die weitere Entwicklung bis zum gegenwärtigen Stadium in der Bundesrepublik. Die Darstellung ist gegliedert nach den historisch-politischen Phasen der Veränderung der politischen Ordnung, um mögliche Zusammenhänge zwischen verschiedenen politischen Systemen und den Stadien des Entwicklungsprozesses der Beiräte bestimmen zu können. In den folgenden drei Kapiteln werden die Aufgabenstellung, Mitgliederschaft und Organisation der Beiräte in der Bundesrepublik Deutschland untersucht.

ZWEITER TEIL:

DIE HISTORISCHE ENTWICKLUNG DER BEIRÄTE IN DEUTSCHLAND

II. DIE ENTSTEHUNG DER BEIRÄTE

Die ersten Beiräte im Sinne dieser Untersuchung, die zugleich als Modell für die späteren Beiräte gelten können, waren die 1882/83 in Preußen errichteten Eisenbahnräte. Vor deren Gründung gab es jedoch zahlreiche und sehr unterschiedliche, den Beiräten in vieler Hinsicht ähnliche Einrichtungen. Im folgenden soll versucht werden, am Beispiel einiger dieser Einrichtungen zu untersuchen, wie die Beiräte im Verlauf eines Prozesses der Differenzierung von Regierungs- und Verwaltungsbehörden, Parlamenten, Interessenverbänden und Wirtschaftsräten entstanden. Hierbei sind nicht nur Einrichtungen zu berücksichtigen, die mehr oder weniger deutlich auf die Entstehung der Beiräte hinweisen, so besonders die Zentralstelle für Gewerbe und Handel in Württemberg und das Landesökonomie-Kollegium in Preußen. Es müssen auch solche Einrichtungen beachtet werden, die im historischen Rückblick als Vorgänger anderer politischer Institutionen erscheinen, wie etwa der Geheime Rat in Brandenburg.

1. Beiratsähnliche Einrichtungen in der Entwicklung der modernen Staatsministerien und Parlamente

Nach den Untersuchungen von Otto Hintze hatten die Staatsräte, die in den westeuropäischen Staaten seit dem 13. Jahrhundert eingerichtet worden sind und im 16. Jahrhundert allgemein verbreitet waren, dem Monarchen gegenüber grundsätzlich nur beratende Rechte, wenn sie auch teilweise in laufenden Geschäften von geringer Bedeutung Verwaltungsaufgaben übernahmen. Aus ihnen gingen vielfach die modernen Staatsministerien hervor. [1] Dies trifft insbesondere für den

ratsprotokolle regelmäßig vertraulich sind. Allerdings sind sie gewöhnlich nur als Kurzprotokolle abgefaßt und enthalten wenig Informationen über die Tätigkeit der Beiräte, so daß im Grunde nur durch teilnehmende Beobachtung zufriedenstellende Unterlagen gewonnen werden könnten.

Das gleiche gilt für das hiermit eng verbundene Problem der Kommunikation. Die Frage, wie die Zusammenarbeit und die Verständigung der Sachverständigen unterschiedlicher Disziplinen und Fachbereiche untereinander, mit den eventuell beteiligten Interessenten und mit den Vertretern der beratenen Behörden, aber auch die Vertreter von Organisationen mit unterschiedlichen Interessen im konkreten Einzelfall tatsächlich stattfindet, muß unbeantwortet bleiben.

Über die tatsächlichen Leistungen der Beiräte, über den Erfolg oder auch Mißerfolg ihrer Tätigkeit können gleichfalls mangels zureichender Unterlagen kaum Aussagen gemacht werden. Hierüber könnten allein detaillierte Einzeluntersuchungen Aufschluß geben. Auf die Probleme und Schwierigkeiten solcher Einzeluntersuchungen weist Heiner Flohr hin in seinem Bericht über eine Untersuchung der Beratungsleistungen und -erfolge des Wohnungswirtschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wohnungsbau.[70] Insbesondere läßt sich in der Regel keine Kausalbeziehung zwischen der Tätigkeit eines Beirats und den Entscheidungen der beratenen Behörde nachweisen.

Die Untersuchung beginnt mit der Darstellung des Entstehungsprozesses der Beiräte in Deutschland, die im wesentlichen auf die Zeit vom Beginn des 19. Jahrhunderts bis zur Gründung der Eisenbahnräte in Preußen 1882/83 beschränkt werden kann. Das dritte Kapitel behandelt die weitere Entwicklung bis zum gegenwärtigen Stadium in der Bundesrepublik. Die Darstellung ist gegliedert nach den historisch-politischen Phasen der Veränderung der politischen Ordnung, um mögliche Zusammenhänge zwischen verschiedenen politischen Systemen und den Stadien des Entwicklungsprozesses der Beiräte bestimmen zu können. In den folgenden drei Kapiteln werden die Aufgabenstellung, Mitgliederschaft und Organisation der Beiräte in der Bundesrepublik Deutschland untersucht.

ZWEITER TEIL:

DIE HISTORISCHE ENTWICKLUNG DER BEIRÄTE IN DEUTSCHLAND

II. DIE ENTSTEHUNG DER BEIRÄTE

Die ersten Beiräte im Sinne dieser Untersuchung, die zugleich als Modell für die späteren Beiräte gelten können, waren die 1882/83 in Preußen errichteten Eisenbahnräte. Vor deren Gründung gab es jedoch zahlreiche und sehr unterschiedliche, den Beiräten in vieler Hinsicht ähnliche Einrichtungen. Im folgenden soll versucht werden, am Beispiel einiger dieser Einrichtungen zu untersuchen, wie die Beiräte im Verlauf eines Prozesses der Differenzierung von Regierungs- und Verwaltungsbehörden, Parlamenten, Interessenverbänden und Wirtschaftsräten entstanden. Hierbei sind nicht nur Einrichtungen zu berücksichtigen, die mehr oder weniger deutlich auf die Entstehung der Beiräte hinweisen, so besonders die Zentralstelle für Gewerbe und Handel in Württemberg und das Landesökonomie-Kollegium in Preußen. Es müssen auch solche Einrichtungen beachtet werden, die im historischen Rückblick als Vorgänger anderer politischer Institutionen erscheinen, wie etwa der Geheime Rat in Brandenburg.

1. Beiratsähnliche Einrichtungen in der Entwicklung der modernen Staatsministerien und Parlamente

Nach den Untersuchungen von Otto Hintze hatten die Staatsräte, die in den westeuropäischen Staaten seit dem 13. Jahrhundert eingerichtet worden sind und im 16. Jahrhundert allgemein verbreitet waren, dem Monarchen gegenüber grundsätzlich nur beratende Rechte, wenn sie auch teilweise in laufenden Geschäften von geringer Bedeutung Verwaltungsaufgaben übernahmen. Aus ihnen gingen vielfach die modernen Staatsministerien hervor. [1] Dies trifft insbesondere für den

verhältnismäßig spät 1604 in Brandenburg errichteten Geheimen Rat zu. In diesem und sehr ähnlich auch im Fall des 1526 in Österreich errichteten Geheimen Rats war die Absicht der Fürsten besonders deutlich, anstelle einzelner übermächtiger Berater ein beratendes Gremium zu institutionalisieren, in dem das Verhältnis der Berater untereinander und zum Fürsten in bestimmter Weise geordnet sein sollte. [2] In diesem Sinne erklärte der Kurfürst Joachim Friedrich von Brandenburg, er wolle einen Geheimen Rat errichten, "der künftig ... mit guter Ordnung beratschlagt", [3] und erließ zu diesem Zweck eine geheime Ratsordnung, [4] die das geschäftsordnungsmäßige Verfahren regelte. Die Tätigkeit des Geheimen Rats sollte rein beratend sein, es war die Möglichkeit von Abstimmungen und Minderheitsvoten vorgesehen, den Vorsitz sollte der Kanzler führen. In der Zusammensetzung der Mitgliederschaft wurde auf die etwa gleichmäßige Verteilung zwischen Adligen und Bürgerlichen geachtet.

Nach einer kurzen Übergangsperiode, in der der Geheime Rat dem Herrscher gegenüber nur Beratungsorgan war, nach außen aber schon als Exekutivorgan wirkte, [5] entwickelten sich aus ihm die modernen Staatsministerien. Die Idee jedoch, daß der Herrscher bzw. die Leiter der Regierungsbehörden das Recht und die Freiheit haben, sich nach eigenem Gutdünken Berater auszuwählen, wurde Bestandteil staatsrechtlicher Vorstellungen, die bis zur Gegenwart auch bei der Errichtung von Beiräten wirksam sind. [6]

Daß derartige beiratsähnliche Einrichtungen eine große Bedeutung erlangen können, erwies sich im Fall des 1817 gegründeten preußischen Staatsrats. [7] Nach den Plänen des Freiherrn vom Stein sollte der Staatsrat neben Beratungs-, auch Verwaltungs- und Gesetzgebungsbefugnisse erhalten. Wegen des Widerstandes des Königs gegen die befürchtete Einschränkung seiner Herrschergewalt erhielt der Staatsrat lediglich beratende Befugnisse: "Der Staatsrat ist für Uns die höchste beratende Behörde. Er hat aber durchaus keinen Anteil an der Verwaltung." [8]

Die Mitgliederschaft des Staatsrats bestand aus den königlichen Prinzen, den Staatsministern und Chefs sonstiger selbständiger Zentralbehörden, den Feldmarschällen und einem Teil der kommandierenden Generale, den Oberpräsidenten sowie 34 weiteren Mitgliedern, die in besonderem Maße das Vertrauen des Königs besaßen, vornehmlich ehemaligen Ministern, hervorragenden Beamten, Vertretern der Kirchen und Universitäten. Die Mitglieder wurden vom König berufen. Sie waren ehrenamtlich tätig und zur Verschwiegenheit verpflichtet. Der Staatsrat durfte nur auf Initiative des Königs tätig werden. Die Sitzungen fanden formell unter dem Vorsitz des Königs statt, der diesen Vorsitz jedoch nicht selbst wahrgenommen hat. Vielmehr leitete zunächst der Staatskanzler und später ein eigens ernannter Präsident die Sitzungen.

In dieser Form hat der Staatsrat eine große Bedeutung gewonnen. Der König entschied in keinem Fall gegen dessen Votum. [9]

Schließlich gab es auch in der Entwicklung der Parlamente vielfach Stadien, in denen diese mehr einem Beirat als den heutigen Parlamenten glichen. Die Vorstellungen der Fürsten über die Aufgaben eines Parlaments kamen z. B. in der Präambel zur bayerischen Verfassung von 1818 zum Ausdruck: Das Parlament (die "Standschaft") soll "mit den Rechten des Beyrates, der Zustimmung und der Beschwerdeführung ... berufen (werden), um in öffentlichen Versammlungen die Weisheit der Beratung zu verstärken, ohne die Kraft der Regierung zu schwächen." [10]

In Preußen hat der König in seinen beiden Verfassungsversprechen von 1810 und 1815 dem Parlament lediglich beratende Rechte zugestanden. [11] Die Verfassungskommission des preußischen Staatsrats reduzierte die Rechte der Provinzialstände, die nach den Plänen Steins ausdrücklich nicht nur beratende, sondern auch kontrollierende und entscheidende Befugnisse haben sollten, auf die bloße Beratung. Erst danach konnte das Gesetz über die Provinzialstände verabschiedet werden. [12] Der erste Vereinigte Landtag, dessen Beru-

fung so lange hinausgezögert worden war, besaß ebenfalls nur sehr geringe und vor allem nur sehr schwer durchsetzbare Beschlußkompetenzen. In der Hauptsache hatte er nur Beratungsrechte. [13] Unter den vielen Stimmen, die die Berufung des Vereinigten Landtags wegen seiner geringen Kompetenzen kritisierten, bezeichnete Carl Schurz ihn geradezu als "Beirat". [14]

Seit der Mitte des 19. Jahrhunderts errangen die Parlamente in Deutschland überall grundlegende Beschlußbefugnisse. Ihre Furcht, die mühsam erkämpften Rechte zu verlieren, stellte jedoch eine wesentliche Barriere dar, gegen die Ausweitung der Mitwirkungsrechte von Interessenten und Sachverständigen in Beiräten, wie sich am Beispiel des von Bismarck geplanten deutschen Volkswirtschaftsrats erwies. [15]

Deutlicher als dies in der Untersuchung der Beiräte selbst gezeigt werden kann, weisen diese Beispiele darauf hin, daß beiratsähnliche Einrichtungen, charakterisiert durch die Beschränkung auf Beratungsbefugnisse bei möglichst enger Bindung an die "beratene" Stelle und durch die Repräsentation politisch relevanter gesellschaftlicher Gruppierungen, es ermöglichen, abgestufte Teilnahmechancen am Prozeß der politischen Willensbildung zu institutionalisieren, ohne formell die Entscheidungsfreiheit der mit Entscheidungsbefugnissen ausgestatteten Instanzen einzuschränken. Aus diesem Grunde waren beiratsähnliche Einrichtungen regelmäßig sehr labile Einrichtungen, und es ist das eigentlich Bemerkenswerte an der späteren Entwicklung der Beiräte, daß sie nicht nach kurzer Zeit gleichfalls zur Entstehung anderer politischer Institutionen führten, etwa, um zwei historisch konkrete Entwicklungsmöglichkeiten zu nennen, zur Gründung von Wirtschaftsräten oder von Verwaltungsräten.

2. Beratende Behörden und staatsabhängige Interessenvertretungen

Die entscheidenden Voraussetzungen für die Entstehung der Beiräte waren die Errichtung moderner Fachverwaltungsbehörden, die wiederum in engem Zusammenhang mit der Zunahme der Staatstätigkeit stand, und die Gründung moderner Interessenvertretungen.

a) Altonaer Kommerz-Kollegium

Die frühesten in diesem Zusammenhang bedeutsamen Einrichtungen waren die häufig auch Kommerzienrat oder Kommerziendeputation genannten Kommerz-Kollegien, die zwar meistens als Behörden organisiert waren, denen neben Beamten als ordentlichen Mitgliedern auch nicht beamtete Vertreter des Kaufmanns- und des Handelsstandes als Beisitzer angehörten. [16] Sie konnten aber auch mehr Beiräten gleichen. Ein frühes Beispiel bietet das Altonaer Kommerz-Kollegium, [17] das 1738 vom Landesherren zur Überwachung und Förderung von Handel, Schiffahrt und Gewerbe berufen worden ist. Es hatte zu diesem Zweck der Regierung in laufenden Berichten Vorschläge zu machen und außerdem Jahresberichte zu geben. Das Kollegium versammelte sich regelmäßig alle drei Monate im Rathaus zu einer Sitzung unter dem Vorsitz des Bürgermeisters. Als Protokollführer wurde der Stadtsekretär hinzugezogen. Die sieben ehrenamtlich tätigen Mitglieder waren aufgrund von Kooptationsvorschlägen durch den Landesherrn berufen.

b) Zentralstelle für Gewerbe und Handel in Württemberg

Ein besonders aufschlußreiches Beispiel solcher Frühformen von Beiräten bietet die Zentralstelle für Gewerbe und Handel in Württemberg. [18] Ihrer Errichtung im Jahre 1848 ging seit 1709 die Gründung mehrerer als "Kommerz-Kollegium", "Zentralstelle" und "Gesellschaft für die Beförderung der Gewerbe" bezeichneter Einrichtungen voraus, die in unterschiedlicher Weise als reguläre Verwaltungsbehörde, als beratende Behörde und als staatsabhängige Interessenvertretung konzipiert waren. Als das Eigentümliche dieser Einrichtungen

hebt L. Vischer hervor, "daß die Kommerz-Kollegien nicht allein aus Beamten, sondern auch aus Mitgliedern des Fabrikanten- und Handelsstandes zusammengesetzt waren ..., (und) daß mit der neuen Schöpfung die direkte und unmittelbare Fürsorge für das Gedeihen von Industrie und Handel unter die Gegenstände der organischen Staatstätigkeit ... eingereiht worden ist". [19] Die erste Zentralstelle für Gewerbe und Handel wurde 1819 aufgrund einer Forderung der kurz vorher errichteten Zentralstelle des Landwirtschaftlichen Vereins errichtet, die sich nicht in der Lage sah, die von ihr geforderten Gutachten zu Fragen des Handels und der Gewerbe zu erstatten. Die 1848 errichtete Zentralstelle war eine beratende, dem Ministerium des Innern untergeordnete Behörde mit der Aufgabe, "die Gebrechen, Hindernisse und Störungen, an welchen die Industrie- und Handelstätigkeit leiden, zu erheben, über deren Beseitigung den königlichen Ministerien und anderen Staatsstellen Gutachten und Anträge zu stellen bzw. die gleichartigen Anträge und Bitten von Vereinen und Privaten an die Regierung zu übermitteln und zu begutachten". [20] Sie erhielt eine eigentümliche Doppelstellung, indem sie zugleich als oberste Behörde für die Angelegenheiten von Gewerbe und Handel und als oberste Spitzenvertretung der verschiedenen Vereinigungen der Interessenten, insbesondere der Handelskammern, fungierte. Sie bestand zum Teil aus vom König ernannten Beamten, zum anderen Teil aus ehrenamtlichen, "Beiräte" genannten Mitgliedern, die von den Interessenvertretungen gewählt wurden. Letztere waren in der Mehrzahl. Bei den Beschlüssen der Zentralstelle waren die Stimmen der "Beiräte" getrennt von denen der Beamten im Protokoll anzuführen. [21]

Aus der Konstruktion der Zentralstelle ergaben sich Probleme, da ihre Tätigkeit nicht mit der Tätigkeit der anderen Staatsbehörden und den allgemeinen Verwaltungsnormen übereinstimmte. Insbesondere "trat die Zusammensetzung des Kollegiums aus einer Minderzahl verantwortlicher Beamten und einer Mehrzahl unvereidigter aller offiziellen Verantwortlichkeit barer Mitglieder wiederum störend in

den Weg". [22] Es wurde daher geplant, die Zentralstelle in eine Abteilung des Innenministeriums umzuwandeln, die "Beiräte" aber in ihren bisherigen Stellungen zu belassen, wodurch diese, in einem eigenen Gremium zusammengefaßt, Mitglieder eines echten Beirats geworden wären. Dem Vorschlag ist in dem revidierten Statut von 1856 nur teilweise entsprochen worden. Die exekutive Tätigkeit der Beamten der Zentralstelle wurde durch die Konstituierung eines eigenen Verwaltungsausschusses von der beratenden Tätigkeit im "Beiratskollegium" getrennt. In dem neuen Statut wurde über die "Beiräte" folgendes bestimmt: "Das Amt der Beiräte ist ein Ehrenamt. Die Beiräte versehen ihre Stelle vier Jahre. Alle zwei Jahre tritt die Hälfte derselben aus. Die Austretenden können sogleich wieder gewählt werden. Bei der Wahl der Beiräte ist darauf Bedacht zu nehmen, daß durch sie der Handelsstand, der Stand der Fabrikanten und der Kleingewerbe möglichst gleich vertreten und daß in ihnen die wichtigsten Industriezweige des Landes repräsentiert sind". [23]

Somit war nach der Reorganisation von 1856 das Beiratskollegium der Zentralstelle für Gewerbe und Handel eine in die Behörde eingegliederte beiratsähnliche Einrichtung. [24]

c) Technische Gewerbs- und Handelsdeputation und Wissenschaftliche Deputation für das Medizinalwesen in Preußen

In Preußen wurde nach den Plänen Steins zur Reform der obersten Staatsbehörden die Teilnahme sachverständiger Bürger an der Verwaltung teilweise in beratenden Behörden geregelt. [25] Beispiele hierfür waren die Technische Gewerbs- und Handelsdeputation und die Wissenschaftliche Deputation für das Medizinalwesen, die deutlicher als die württembergische Zentralstellen für Gewerbe und Handel der Beratung dienen sollten und weniger der Interessenvertretung.

Die Technische Gewerbs- und Handelsdeputation, die der Sektion Gewerbepolizei unterstellt war, sollte aus Staatsbeamten, Gelehrten, Künstlern, Landwirten, Fabrikanten und Kaufleuten bestehen,

die "die erforderliche wissenschaftliche und praktische Bildung haben". Ihre Aufgabe war es, "das Wissenschaftliche der ganzen Gewerbkunde in ihren Fortschritten zu verfolgen, und unter Mitteilung der Resultate mit ihrem Gutachten der Sektion an die Hand zu gehen". [26]

Der Sektion für Medizinalwesen des Ministeriums des Innern untergeordnet war die Wissenschaftliche Deputation für das Medizinalwesen, die an die Stelle des früheren Obercollegii medici et Sanitatis trat. Sie hatte ebenfalls gutachtliche Aufgaben. [27] Die Mitglieder waren technische und juristische Beamte des beratenen Ressorts sowie Professoren der Berliner Universität. [28]

Diese beiden beratenden Behörden waren beiratsähnliche Einrichtungen, aus denen, wie es im Fall der Wissenschaftlichen Deputation für das Medizinalwesen wirklich geschehen ist, [29] leicht Beiräte hervorgehen konnten.

d) Landesökonomie-Kollegium in Preußen

Die bisher behandelten beiratsähnlichen Einrichtungen führten zunächst nicht direkt zur Errichtung von Beiräten, sondern entweder zur Gründung anderer politischer Institutionen oder zur Erweiterung der Verwaltungsorganisation. Der Beitrag aller dieser Einrichtungen zur Entstehung der Beiräte ist vor allem darin zu sehen, daß sich einerseits von verschiedenen Seiten her eine Abgrenzung gegenüber den künftigen Beiräten ergab und andererseits die für die späteren Beiräte charakteristische organisatorische Grundfigur herausgebildet wurde. Der für die Entstehung der Beiräte entscheidende Schritt fand erst im Zusammenhang mit der Entwicklung der modernen Interessenverbände statt, was sich besonders deutlich am Beispiel des preußischen Landesökonomie-Kollegiums zeigen läßt. In diesem Fall entstand im Zuge der wachsenden Differenzierung der öffentlichen Verwaltung und der Trennung staatlicher bzw. staatsabhängiger Interessenvertretungen von freien Interessenverbänden aus einem beiratsähnlichen Gremium in mehreren Stufen der erste Beirat.

Das Landesökonomie-Kollegium [30] wurde 1842 nach einem 1811 erstmals verkündeten Plan [31] errichtet. Seine Aufgabe sollte es sein, dem übergeordneten Ministerium des Innern teils als technische Deputation in landwirtschaftlichen Angelegenheiten, teils als Verwaltungsorgan zu dienen. Zugleich sollte es auch als Spitzenvereinigung der seit 1809 in immer größerer Zahl gegründeten landwirtschaftlichen Zentralvereine deren Tätigkeit unterstützen sowie die Verbindung der Zentralvereine untereinander und mit den Staatsbehörden fördern. [32] Der Vorsitzende und die Mitglieder, das waren Beamte als ordentliche Mitglieder und als außerordentliche Mitglieder die Vorsitzenden der landwirtschaftlichen Zentralvereine, wurden vom zuständigen Minister berufen.

Nachdem der administrative Teil der Aufgaben dem 1848 errichteten Landwirtschaftsministerium übertragen worden war, ist das Landesökonomie-Kollegium 1856 umgewandelt worden und war fortan lediglich zentrale Beratungsstelle der Regierung sowie Spitzenorganisation der Zentralvereine. Im Zuge der Umwandlung wurde der Vorsitz einem Beamten des Ministeriums übertragen, dem ein Generalsekretär zur Seite stand. Ebenfalls geändert wurde die Zusammensetzung der Mitgliederschaft. Außer den Vertretern derjenigen Ministerien, in deren Ressort landwirtschaftliche Angelegenheiten vorkamen, waren keine Verwaltungsbeamten mehr vertreten. Neu war eine Anzahl von Wissenschaftlern der staatswirtschaftlichen Disziplinen (Statistik, Naturwissenschaft, Gewerbekunde). Zu diesen traten, nunmehr als ordentliche Mitglieder, die Vertreter der Zentralvereine. Als außerordentliche Mitglieder kamen weitere nichtbeamtete Sachverständige hinzu.

Nachdem auf dem Kongreß der Norddeutschen Landwirte 1868 sowohl die Unzulänglichkeit des landwirtschaftlichen Vereinswesens als auch die unzureichende Vertretung der landwirtschaftlichen Interessen durch das preußische Landesökonomie-Kollegium kritisiert worden waren, wurde 1870 der Deutsche Landwirtschaftsrat in ähnlicher Zusammensetzung und Aufgabenstellung wie das Landesökonomie-Kollegium ge-

gründet. Der entscheidende Unterschied bestand darin, daß der Deutsche Landwirtschaftsrat jegliche Beteiligung und Einmischung staatlicher Stellen ausschloß, um ungehindert sein Ziel, "Einfluß auf die einschlägige Gesetzgebung zu nehmen", [33] anstreben zu können: "Der Deutsche Landwirtschaftsrat hat den Zweck, ... nicht nur die etwa von ihm erforderten Gutachten abzugeben, sondern auch unaufgefordert und beizeiten an den Reichskanzler motivierte Vorstellungen zu richten oder sich mit Anträgen an den Reichstag zu wenden." [34] Die Gründung des Deutschen Landwirtschaftsrats hatte zunächst 1870 zur Folge, daß die Zahl der Mitglieder des Landesökonomie-Kollegiums erhöht und neben den Präsidenten der landwirtschaftlichen Zentralvereine speziell gewählte Vertreter der Vereine zugelassen wurden. Fünfzehn weitere Mitglieder ernannte der Minister. Eine wesentliche Neuerung war auch die Gründung eines ständigen Ausschusses und die Vorschrift, daß das Kollegium wenigstens einmal jährlich tagen sollte. Den Vereinen blieb es überlassen, sich unmittelbar an das Ministerium zu wenden, wodurch die Stellung des Landesökonomie-Kollegiums als Spitzenorganisation der Zentralvereine zwar nicht aufgehoben, aber doch sehr geschwächt wurde.

1878 kam das Ministerium den Forderungen der Mitglieder weiter entgegen, indem es dem Kollegium die Wahl eines Vorsitzenden zugestand und die Zahl der Mitglieder herabsetzte. Das Kollegium setzte sich nunmehr nur noch aus gewählten Vertretern der landwirtschaftlichen Zentralvereine, die zugleich Mitglieder des Deutschen Landwirtschaftsrats waren, und neun vom Minister für landwirtschaftliche Angelegenheiten ernannten Mitgliedern zusammen. Mit der Umwandlung von 1878 wurde auch die Stellung des Landesökonomie-Kollegiums als Spitzenorganisation der landwirtschaftlichen Zentralvereine aufgehoben.

Damit war das Landesökonomie-Kollegium, nachdem es 1856 seine administrativen Aufgaben an das neu errichtete Landwirtschaftsministerium abgetreten hatte, und 1870 bis 1878 schrittweise die Aufgabe verlor, als Spitzenorganisation der Zentralvereine zu dienen,

zu einem Beirat geworden. Ein gewisser Rückschritt trat allerdings - vom Gesichtspunkt der Entwicklung der Beiräte - ein, als das Landesökonomie-Kollegium 1898 die Aufgabe erhielt, den neugegründeten Landwirtschaftskammern als zentrale Geschäftsstelle zu dienen.

3. Wirtschaftsräte

Wirtschaftsräte werden in dieser Untersuchung nicht als Beiräte angesehen. Wenn hier dennoch ein Abschnitt über Wirtschaftsräte eingefügt wird, so geschieht dies, weil dem mißlungenen Versuch Bismarcks, einen Wirtschaftsrat zu errichten, unter dem Aspekt der Entstehung der Beiräte eine besondere Bedeutung zukommt. Dies trifft besonders auch deswegen zu, weil die Diskussion über die bis zur Gegenwart aktuellen Probleme der Abgrenzung der Beiräte gegenüber den Wirtschaftsräten, die schon vor der Entwicklung der Beiräte stattfand, in einigen bedeutenden Fragen zum Verständnis der Beiräte beizutragen vermag.

Der erste Wirtschaftsrat in Deutschland [35] war der preußische Volkswirtschaftsrat. Seiner Errichtung und dem anschließenden Plan, einen deutschen Volkswirtschaftsrat zu bilden, gingen Forderungen verschiedener Handelskammern und Wirtschaftsverbände nach Einrichtung eines "Beirats der Regierung in wirtschaftlichen Fragen aus höheren Beamten und Vertretern des Handels und der Industrie (der Gewerbe) der Landwirtschaft und des Verkehrswesens" voraus. [36] Zur Begründung wurde auf die relativ geringe Vertretung der Wirtschaft im Parlament hingewiesen sowie auf die Notwendigkeit, die Interessen des Handels, der Industrie und der Landwirtschaft in einem gemeinsamen Gremium zu vertreten. [37] Diese Forderungen, die in die Zeit einer wirtschaftlichen Krise und der Neuorientierung der Bismarckschen Wirtschaftspolitik fielen, kamen Bismarcks Plänen entgegen. [38]

Abgesehen von den umstrittenen weitergehenden Absichten Bismarcks, die deutlicher in den späteren Auseinandersetzungen im Reichstag

über die geplante Errichtung eines deutschen Volkswirtschaftsrats erkannt worden sind, ist für die Entstehung und weitere Entwicklung der Beiräte besonders Bismarcks Argument von Bedeutung, zur Vorbereitung der einschlägigen Gesetze werde mehr Sachverstand benötigt. Am nachdrücklichsten vertrat Bismarck seine Vorstellungen in seiner Rede zur Eröffnung des preußischen Volkswirtschaftsrats: "Es fehlte bisher an einer Stelle, wo die einschlagenden Gesetzesvorlagen einer Kritik durch Sachverständige aus den zunächst beteiligten Kreisen unterzogen werden konnten, und die Staatsregierungen waren außerstande, für ihre Überzeugung von der Angemessenheit der Vorlagen das Maß an Sicherheit zu gewinnen, welches notwendig ist, um der von ihr zu übernehmenden Verantwortlichkeit als Grundlage zu dienen." [39]

Der preußische Volkswirtschaftsrat [40] hatte die Aufgabe, Entwürfe von Gesetzen und Verordnungen, welche wichtige Interessen des Handels, der Gewerbe und der Land- und Forstwirtschaft betrafen, vor deren Erlaß zu begutachten. Die 75 Mitglieder berief der König auf Vorschlag der Minister für Handel, für öffentliche Arbeiten und für Landwirtschaft auf fünf Jahre. 45 der Mitglieder mußten aus der doppelten Zahl von Vertretern verschiedener wirtschaftlicher Organisationen ausgewählt werden, die durch Präsentationswahlen namhaft gemacht wurden. Die übrigen 30 Mitglieder, unter denen wenigstens 15 dem Handwerker- und Arbeiterstand angehören sollten, konnten die vorschlagsberechtigten Minister frei auswählen. Das Gesamtgremium wurde in drei Sektionen (Handel, Gewerbe, Landwirtschaft) aufgegliedert. Den Vorsitz führte der jeweils Dienstälteste unter den genannten Ministern.

Der preußische Volkswirtschaftsrat, der noch als ein erweiterter Fachbeirat der Regierung verstanden werden konnte, [41] tagte nur wenige Male und ist wegen der größeren Bedeutung der Reichspolitik auf dem Gebiet der Wirtschaft 1884 "sanft entschlafen", wie Friedrich Glum ironisch bemerkt. [42]

Die eigentliche Absicht Bismarcks war es jedoch, einen Volkswirtschaftsrat für das gesamte Deutsche Reich zu errichten. Dieser sollte 125 Mitglieder haben und im übrigen ganz dem preußischen Vorbild entsprechen. Der Reichstag lehnte es jedoch mehrmals ab, die hierfür geforderten Etatmittel zu bewilligen. Die Reichstagsabgeordneten wandten sich aus zahlreichen, zum Teil widersprüchlichen Gründen gegen die geplante Errichtung eines deutschen Volkswirtschaftsrats. [43]

Die bedeutendsten Einwände beruhten auf dem Argument, Bismarck wolle mit dem Volkswirtschaftsrat neben dem Reichstag ein unter preußischen Einfluß stehendes, [44] ihm gefügiges Nebenparlament, ein "Ressortparlament, [45] errichten. [46] Unter Hinweis darauf, daß "die Kompetenz des Reichs sich mindestens zu 4/5 um wirtschaftliche Angelegenheiten bewegt und deshalb (die Tätigkeit) ... des Wirtschaftsrats zu 4/5 zusammenfällt mit der Tätigkeit des Reichstags überhaupt", [47] wurde die Konkurrenz beider Einrichtungen auch in der Sache hervorgehoben. In die gleiche Richtung wies die Warnung, daß, selbst wenn die Regierung nicht beabsichtige, mit dem deutschen Volkswirtschaftsrat ein Nebenparlament zu konstituieren, die Gefahr bestehe, daß "eine Versammlung ansehentlicher Personen, welchen man das Gefühl einer großen Bedeutung beilegt, ohne daß sie die Empfindung für die Verantwortlichkeit ihrer Beratungen und Beschlüsse haben, sehr leicht und fast unaufhaltsam auf Abwege gerät". [48]

Auf dem Hintergrund dieser Grundsatzfrage wurde insbesondere kritisiert, daß der geplante deutsche Volkswirtschaftsrat wie auch schon der errichtete preußische Volkswirtschaftsrat von der Willkür der Regierung abhängig sei, da er nicht durch Gesetz errichtet werden solle. Weiterhin wurde gegen den Volkswirtschaftsrat vorgebracht, die Regierung habe zu weitgehenden Einfluß auf die Auswahl der Mitglieder, die Aufgabenstellung hänge vom Ermessen der Regierung ab, das Gremium, in dem immer nur ein kleiner Teil der Mitglieder sachverständig genug zur Beratung der jeweiligen Probleme sei, um mitberaten zu können, habe zu viele Mitglieder und schließlich seien die

bisherigen Leistungen des preußischen Volkswirtschaftsrats kaum als ein Beweis für die Notwendigkeit eines solchen Gremiums anzusehen. Nicht ohne Bedeutung waren auch die für die Mitglieder des Volkswirtschaftsrats vorgesehenen Diäten, während die Abgeordneten keine Diäten erhielten.

In den Argumenten für die Errichtung des deutschen Volkswirtschaftsrats wurde immer wieder betont, sowohl von Seiten der Abgeordneten als auch der Regierungsvertreter, daß er nichts als ein Beirat der Regierung sein sollte, in dem sämtliche wirtschaftlichen Interessen zusammengefaßt würden. Als Vorteil eines solchen Beirats wurde vornehmlich hervorgehoben, daß er es wesentlich erleichtere, die Meinungen, Kenntnisse und Erfahrungen der verschiedenen wirtschaftlichen Organisationen zu erfahren, und daß er eine vorzügliche Möglichkeit biete, voneinander abweichende Stellungnahmen der Interessenten in der gemeinsamen Beratung auszugleichen. Große Bedeutung wurde dem Argument beigemessen, daß über wirtschaftliche Gesetze nicht nach politischen Gesichtspunkten verhandelt werden sollte.

Da auch die Gegner der Vorlage der Meinung waren, daß die Vorbereitung der wirtschaftlichen Gesetze ungenügend sei und daher Sachverständige herangezogen werden sollten, wurde unter Hinweis auf das Vorbild Englands empfohlen, statt des geplanten deutschen Volkswirtschaftsrats in größerem Maße Einzelenqueten durchzuführen.

Zugleich mit der Ablehnung des deutschen Volkswirtschaftsrats durch den Reichstag wurde auch die künftige Entwicklung der Beiräte, ohne diese erst in Ansätzen entwickelte Einrichtung ausdrücklich zu nennen, kritisiert: "Was soll daraus werden, wenn man solche Ressortsparlamentchen einrichtet, wenn sich etwa jeder Minister sein appartes Ressortparlament macht ... und wenn er sich mit diesem Ressortparlament deckt gegenüber dem Reichsparlament, oder wenn ein Minister gegen den andern ein Winkel- oder Ressortparlament gegen das andere ausspielt ..." [49]

Wie diese Kritik verstanden wurde und wie wahrscheinlich die angedeutete Entwicklung war, zeigen die halb ironisch provozierenden, halb ernst gemeinten Überlegungen, daß, wenn schon ein Volkswirtschaftsrat notwendig sei, es auch "angezeigt wäre, um das Gleichgewicht wenigstens einigermaßen aufrecht zu erhalten, auch für die geistlichen Bedürfnisse des Volkes Ähnliches ins Leben zu rufen" [50] oder einen "Konsumptionsrath" [51] zu errichten.

Die Auseinandersetzungen um den deutschen Volkswirtschaftsrat zeigen deutlich die Bedürfnisse der Regierung und die abweisende Einstellung des um seine mühsam errungenen Rechte besorgten Parlaments gegenüber einem Wirtschaftsrat. Für die künftige Entwicklung der Beiräte als Fachbeiräte mit begrenztem Aufgabenbereich wurde in dieser Diskussion die Richtung gewiesen. Ohne daß die Möglichkeit der Errichtung von Beiräten als Alternative zur Errichtung eines Wirtschaftsrats explizit erörtert worden ist, wurde doch deutlich, daß die Regierung permanente Beziehungen zu Interessenten und Sachverständigen nach diesen Erfahrungen nur in der von ihr gewünschten Form institutionalisieren konnte, wenn die entsprechenden Einrichtungen weitgehend fachlich spezialisiert und damit auch in ihrer potentiellen politischen Macht beschränkt waren. Zugleich sind sowohl von Seiten der Regierung als auch von Seiten des Parlaments in der Meinung, es handele sich bei dem preußischen und bei dem deutschen Volkswirtschaftsrat um Beiräte, deren Vorzüge und Schwächen diskutiert worden.

Der Gedanke, einen Wirtschaftsrat zu errichten, ist nach dem Ersten Weltkrieg, als Beiräte längst eine anerkannte und weitverbreitete Einrichtung geworden waren, erneut aufgegriffen und mit der Gründung des vorläufigen Reichswirtschaftsrats [52] verwirklicht worden. Vor allem wegen seiner Rechte der Gesetzesinitiative und seiner die gesamte Wirtschaft repräsentierenden Mitgliederschaft hatte der vorläufige Reichswirtschaftsrat keinerlei Ähnlichkeit mehr mit einem Beirat. [53]

Bismarcks Plan eines deutschen Volkswirtschaftsrats wie auch der vorläufige Reichswirtschaftsrat demonstrieren gleichermaßen den wesentlichen Unterschied zwischen Wirtschaftsräten und Beiräten für die politische Ordnung eines Gemeinwesens. Beiräte bleiben, auch wenn sie in großer Zahl errichtet werden, doch immer einzelne Gremien mit sehr beschränkten politischen Wirkungsmöglichkeiten. Wirtschaftsräte dagegen können aufgrund des Gewichts der in ihnen vertretenen wirtschaftlichen Kräfte eines Landes die Machtstruktur der politischen Ordnung beeinflussen, was sowohl zu einer Erweiterung als auch zu einer Minderung der praktischen Wirkungsmöglichkeiten führen kann. [54]

In der Diskussion, die in der Bundesrepublik über die Errichtung eines Wirtschaftsrats geführt wurde, [55] spielte dieser Unterschied eine bedeutsame Rolle. Es sind zwar sehr viele einzelne Beiräte gebildet worden, die Vorschläge zur Gründung eines Bundeswirtschaftsrats stießen dagegen immer wieder auf vielfältigen Widerstand. Die Befürworter der Wirtschaftsräte berufen sich mit Vorliebe auf die Vorteile eines zentralen Beratungsgremiums. So kritisiert z. B. Heinz-Bernhard Most den "völlig unkontrollierbaren Einfluß" der Beiräte und meint, "ein Wirtschaftsrat könnte ... an die Stelle eines großen Teils dieser Beiräte treten oder wenigstens eine gewisse Kontrolle über diese Beiräte ausüben, indem die Mitglieder dieser Beiräte im Einvernehmen mit dem Wirtschaftsrat berufen werden. Ein solcher Wirtschaftsrat würde allerdings zentraler Beirat der Regierung sein." [56] Diese Argumente ignorieren, daß ein Wirtschaftsrat keineswegs nur "zentraler Beirat" der Regierung ist, sondern auch ein politischer Machtfaktor sein kann. Unter anderem aus diesem Grunde kam der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesminister für Wirtschaft zu dem Schluß, daß die Gründung eines Bundeswirtschaftsrats nicht zu empfehlen sei. [57]

III. DIE ENTWICKLUNG DER BEIRÄTE VON DER GRÜNDUNG DES DEUTSCHEN REICHS BIS ZUR GEGENWART

Mit der Errichtung der Eisenbahnräte in Preußen sind die ersten Beiräte entstanden, die nicht aus der Umwandlung älterer beiratsähnlicher Einrichtungen hervorgingen und die als Modell für die späteren Beiräte gelten können. Der hierauf einsetzende Institutionalisierungsprozeß ist gekennzeichnet durch die wachsende Zahl der Beiräte, ihre häufig im Zusammenhang mit der Erweiterung der Staatstätigkeiten stehende zunehmende Verbreitung in den verschiedenen Ressorts der staatlichen Verwaltung, insbesondere ihr Eindringen auch in die klassischen Ressorts, die Beteiligung immer weiterer Gruppen der Bevölkerung und die Ausbildung unterschiedlicher Beiratstypen sowie einzelner organisatorischer Varianten.

1. Beiräte im Deutschen Reich bis 1914

Die Zeit von der Gründung des Deutschen Reichs bis zum Ersten Weltkrieg ist die erste und zugleich die bedeutsamste Phase der Entwicklung der Beiräte. In dieser Zeit sind fast alle wesentlichen Merkmale der Beiräte in der Form ausgebildet worden, die sie auch gegenwärtig noch kennzeichnet.

a) Eisenbahnausschuß in Elsaß-Lothringen

Die Gründung der Eisenbahnräte in Preußen, [1] den bekanntesten und bedeutendsten Beiräten in Deutschland vor dem Ersten Weltkrieg, [2] läßt sich unmittelbar auf die Errichtung des Eisenbahnausschusses in Elsaß-Lothringen zurückführen.

In dem eroberten Elsaß-Lothringen übernahm das Deutsche Reich 1871 die Eisenbahnen, während im übrigen Deutschland noch das Privatbahnsystem überwog. Die hiermit vom Reich übernommenen neuen Aufgaben, die durch die Erfordernisse der wirtschaftlichen

Eingliederung Elsaß-Lothringens in das Deutsche Reich und durch die politischen Umstände erschwert wurden, veranlaßten das Reichseisenbahnamt, den Wünschen einzelner Verkehrsinteressenten zu entsprechen und zwanglose, unverbindliche Besprechungen abzuhalten. Aufgrund eines Vorschlages der Handelskammer in Mühlhausen (Elsaß) von 1872, diese gelegentlichen Kontakte zwischen der Eisenbahnverwaltung und den Vertretern von Industrie, Handel und Gewerbe [3] in regelmäßig wiederkehrenden gemeinsamen Sitzungen auszubauen, errichtete das Reichseisenbahnamt nach einigem Zögern 1874 einen "Eisenbahnausschuß". Nach dessen erster Sitzung empfahl der Chef des Reichseisenbahnamtes, Albert von Maybach, die Nachahmung dieser Einrichtung auch im übrigen Reich. In der Begründung zu dieser Empfehlung ist die später regelmäßig verwendete Formulierung "zur Beratung" noch nicht zu finden. Vielmehr ist als Zweck dieser Einrichtung der Meinungsaustausch und der Interessenausgleich hervorgehoben worden. [4] Diese Empfehlung führte jedoch nur in wenigen Fällen zur Gründung von ähnlichen Einrichtungen. [5] Sie wurden in keinem Fall "Beirat" genannt. [6] Das Besondere dieser neuen Einrichtung kam gut zum Ausdruck in der Bezeichnung "periodische Konferenzen", die in Preußen verwendet wurde.

Die Gründung des Eisenbahnausschusses in Elsaß-Lothringen zeigte bereits einen typischen Verlauf, der sich mehr oder weniger deutlich bei der Gründung späterer Beiräte wiederholte: Erweiterung der Staatsaufgaben, wechselseitige Initiative der Verwaltungsbehörden und der Interessenten und die stufenweise Überführung gelegentlicher Kontakte in geregelte Beziehungen durch Gründung eines Beirats.

Die besonderen politischen Umstände, unter denen die Gründung des Eisenbahnausschusses in Elsaß-Lothringen stattfand, sind zwar keinesfalls als typisch anzusehen, sie weisen jedoch auf einen bemerkenswerten politischen Aspekt der Gründung von Beiräten hin. Unter den Bedingungen des Besatzungsregimes und der

Übernahme der Eisenbahnen durch das Deutsche Reich bestand ein denkbar unvermitteltes und einseitig bestimmtes Verhältnis zwischen der Fachverwaltung und den Verkehrsinteressenten.[7] Die Errichtung eines Beirats eignete sich, wie schon hinsichtlich früherer beiratsähnlicher Einrichtungen festgestellt wurde, auch in diesem Fall als politisch-taktisches Instrument zur Institutionalisierung abgestufter Teilnahmechancen der Regierten ohne Einschränkung der Entscheidungsfreiheit der mit Entscheidungsbefugnissen ausgestatteten Instanzen. Dieser Gesichtspunkt, der bei der Beurteilung der politischen Funktion von Beiräten immer zu beachten ist,[8] wird ergänzt durch die für die weitere Entwicklung der Beiräte wesentlichen Tatsache, daß die Ansprüche der Regierten auf Teilnahme am Prozeß der politischen Willensbildung wuchsen. Es mußten daher gewisse Anreize und organisatorische Verbesserungen angeboten werden, um die lediglich beratende Mitwirkung akzeptabel erscheinen zu lassen. Im Gegensatz zu den Verkehrsinteressenten in Elsaß-Lothringen, denen auch eine nur vage Chance zur lediglich beratenden Mitwirkung an der Vorbereitung der einschlägigen Entscheidungen der Eisenbahnverwaltung als erstrebenswerter Erfolg erschien, verschmähten die Verkehrsinteressenten im übrigen Reichsgebiet zunächst die beratende Mitwirkung in der angebotenen Form, die ihnen "nicht einmal die Kosten der Eisenbahnfahrt wert schien".[9] Wie im folgenden Abschnitt gezeigt werden soll, änderte sich deren Einstellung in Preußen (und später auch in vielen weiteren Bundesstaaten) erst, als einerseits die Mitwirkungsmöglichkeiten der Verkehrsinteressenten in den Eisenbahnräten verbessert und andererseits durch die Verstaatlichung der Eisenbahnen die Institutionalisierung direkter, regelmäßiger und geregelter Beziehungen zwischen den Verwaltungsbehörden und den Interessenten als Bedürfnis erkannt wurde.

b) Eisenbahnräte in Preußen

Der zweite Abschnitt in der Entwicklung der preußischen Eisenbahnräte wurde 1878 eingeleitet, als Maybach, kurz nachdem er preußischer Minister für Handel, Gewerbe und öffentliche Arbeiten wurde und ihm damit auch die preußischen Staatsbahnen unterstanden, anordnete, daß "periodische Konferenzen" von allen preußischen Eisenbahnverwaltungen zu errichten seien. [10] Diese Anordnung stand in einem engen Zusammenhang mit der geplanten Verstaatlichung der Eisenbahnen und verfolgte neben dem Wunsch, beraten zu werden, auch die Absicht, das Parlament nach Möglichkeit von der Tarifgestaltung auszuschließen oder diesem wenigstens ein von der Verwaltung abhängiges Gremium als Gegengewicht entgegenzustellen. [11]

In der Diskussion der ersten großen Verstaatlichungsvorlage im preußischen Landtag griff daher das Abgeordnetenhaus von sich aus diesen Gedanken auf und machte seine Zustimmung zu der Vorlage davon abhängig, daß in allen Bezirken und für das ganze Land Eisenbahnräte auf gesetzlicher Grundlage errichtet würden, an deren Zusammensetzung der Landtag beteiligt sein sollte. Die zur Beratung der Vorlage eingesetzte Kommission des Abgeordnetenhauses begründete ihre Forderung mit der "Erkenntnis der Notwendigkeit ..., einmal der Staatsregierung bei der Lösung ihrer wirtschaftlichen Aufgaben Staatsangehörige zur Seite zu stellen, welche durch ihre praktischen Erfahrungen das Verkehrsleben und dessen Bedürfnisse kennen, sodann für die Besprechung der die Eisenbahnverwaltung betreffenden Wünsche und Beschwerden des Publikums einen fruchtbaren Boden herzustellen und endlich eine Garantie gegen verfehlte Tarifmaßregeln der Verwaltung zu schaffen". [12] Die Forderungen des Landtags gingen weit über die bisherige Bereitschaft der Regierung hinaus, die die Beiräte nur auf dem Verwaltungswege ohne den Einfluß des Parlaments zu errichten gedachte. Unter Hinweis auf die Forderungen der wirtschaftlichen Körperschaften, den rein wirtschaftlichen Charakter der Eisenbahnräte zu erhalten, erreichte die Regierung, daß der Landtag nicht mehr auf der Beteiligung von Abgeordne-

ten an den Beiräten und dem eigenen Einfluß auf die Zusammensetzung bestand. Das geforderte Gesetz konnte daraufhin 1882 verabschiedet werden. [13] Die erste Sitzung des Landeseisenbahnrats fand im September des folgenden Jahres statt.

Die preußischen Eisenbahnräte bestanden bis zum Ende des Ersten Weltkriegs und wurden dann durch den Reichseisenbahnrat abgelöst, der bis zum Ende des Zweiten Weltkriegs existierte. [14]

Die Aufgaben der Bezirkseisenbahnräte in Preußen waren gesetzlich festgelegt, [15] sie sollten vor allem zur Feststellung und Veränderung der Fahrpläne und der Tarife gehört werden. Die Mitglieder wurden von den durch die zuständigen Minister bestimmten Handelskammern, kaufmännischen Korporationen und landwirtschaftlichen Provinzialvereine auf drei Jahre gewählt. Die Minister konnten weitere Organisationen zur Wahl zulassen. Die Bezirkseisenbahnräte hatten das Recht, ihre Vorsitzenden selbst zu wählen. Die Geschäftsordnung war vom Ninister für öffentliche Arbeiten, dem die Eisenbahnverwaltung unterstand, zu genehmigen. Sitzungen mußten wenigstens zweimal jährlich stattfinden. Es durften Ausschüsse gebildet und weitere Sachverständige hinzugezogen werden.

Für den preußischen Landeseisenbahnrat galten im wesentlichen die gleichen Bestimmungen. Im Unterschied zu den Bezirkseisenbahnräten war die Zahl der Mitglieder im Landeseisenbahnrat auf 42 begrenzt und die Zusammensetzung der Mitgliederschaft nach den Interessen der Provinzen (Wahl durch die Bezirkseisenbahnräte) und nach Ressortinteressen (Berufung durch vier verschiedene Minister) im Detail festgelegt. [16] Den Vorsitzenden und seinen Stellvertreter ernannte der König. Ernannt wurden hohe Beamte des Ministeriums für öffentliche Arbeiten. Der Landeseisenbahnrat durfte nach der Geschäftsordnung [17] selbst Anträge stellen und Auskünfte verlangen. Zur Vorbereitung der Sitzungen wurde ein ständiger Ausschuß, bestehend aus dem Vorsitzenden und vier gewählten Mitgliedern, gebildet. [18] Die Protokolle über die Verhandlungen wurden zusammen

mit dem Bericht über die daraufhin erfolgten Entscheidungen der Verwaltung jährlich beiden Häusern des Landtags vorgelegt und im Zusammenhang mit dem Staatshaushalt beraten.

Die Tätigkeit des Landeseisenbahnrats ist, jedenfalls nach den vorliegenden Berichten der Behörde, erfolgreich [19] gewesen. Hacker schränkt dieses Urteil jedoch insofern ein, daß der Landeseisenbahnrat "bei sehr wichtigen Fragen seines Aufgabenkreises" nicht gehört worden sei. [20] Gelegentlich wurden die Eisenbahnräte auch als überflüssige, ja sogar schädliche Einrichtungen verworfen, als "Kulissen" bezeichnet, "hinter welche sich der Minister gelegentlich mit Anstand zurückziehen, oder aus denen er im passenden Augenblicke wirkungsvoll hervortreten könne", und als "vortreffliche Retirade" oder "Zufluchtstätte" angegriffen, die der Minister benütze, "wenn die Petitionen um Tarifermässigungen allzu dringend würden". [21]

c) Sonstige Beiräte

Zu der gleichen Zeit, als in Preußen die Bildung der Eisenbahnräte diskutiert wurde, begannen auch die Reichsbehörden, zunächst ebenfalls im Bereich der Eisenbahnverwaltung, Beiräte zu errichten. Der erste Beirat auf Reichsebene war der 1878 gegründete Ausschuß der Verkehrsinteressenten. Der 1879 vom preußischen Minister für öffentliche Arbeiten vorgebrachte Plan, einen Reichseisenbahnrat zu errichten, ist allerdings nicht verwirklicht worden. [22]

1890 wurde erstmals im Geschäftsbereich eines der klassischen Ressorts, nämlich des Auswärtigen Amts, ein Beirat errichtet. Kennzeichnend ist, daß dies bei der neu eingerichteten Kolonialabteilung geschah, kurz nachdem diese unter dem Druck der Deutschen Kolonialgesellschaft gegründet worden war. [23] Es wurde der Kolonialrat als "sachverständiger Beirat für koloniale Angelegenheiten" errichtet. [24] Zu den Mitgliedern gehörten neben dem Präsidenten der Deutschen Kolonialgesellschaft und dem Vorsitzenden der Abteilung Berlin dieser Gesellschaft vor allem Vertreter ver-

schiedener kolonialwirtschaftlicher Unternehmen. [25] Wie schon im Fall des preußischen Landeseisenbahnrats trat beim Kolonialrat erneut das Problem der Beteiligung von Parlamentariern an Beiräten der Exekutive auf. Das Parlament scheiterte wiederum bei dem Versuch, durch die Entsendung von Abgeordneten in einen Beirat Einfluß auf Verwaltungsbehörden zu nehmen bzw. diese zu kontrollieren. [26] Die Weigerung des Kolonialamtes, Reichstagsabgeordnete in den Kolonialrat zu berufen, richtete sich nicht allein gegen die Parlamentarier, sondern gegen jede Einmischung in die Eigenständigkeit der Behörde. Dies zeigte sich, als das Kolonialamt in einem anderen im Reichstag vorgebrachten Antrag verpflichtet werden sollte, den Kolonialrat vor Entscheidungen über die Vergabe von Landkonzessionen zu hören. Auch das Argument, es müsse dem Kolonialamt doch recht sein, wenn es gegen Kritik des Reichstags auf vorherige Gutachten des Kolonialrats verweisen könne, überzeugte den Direktor des Kolonialamts nicht. Nach seiner Ansicht verletzte eine derartige Verpflichtung die "Rechte der Exekutive". [27]

1896 ist als erster Beirat des Bundesrats der Börsenausschuß [28] "zur Begutachtung über die durch dieses Gesetz der Beschlußfassung des Bundesrats überwiesenen Angelegenheiten ... als Sachverständigenorgan" gebildet worden. Der Börsenausschuß bestand aus wenigstens 30 Mitgliedern, die vom Bundesrat zur Hälfte auf Vorschlag der Börsenorgane und zur anderen Hälfte unter "angemessener Berücksichtigung" der Landwirtschaft und der Industrie auf fünf Jahre vorgeschlagen werden sollten. Die Begründung des Gesetzentwurfs enthielt den Vorschlag, daß der Bundesrat, "um sich einen Spielraum bei der Auswahl offen zu halten", mehr Vorschläge anfordern sollte als Mitglieder zu bestellen seien. [29] Der Börsenausschuß war befugt, Anträge an den Reichskanzler zu stellen und Sachverständige zu vernehmen.

Zugleich mit der gesetzlichen Regelung des Auswanderungswesens wurde in dem darauffolgenden Jahr der Auswanderungsbeirat [30] "zur Mitwirkung der dem Reichskanzler auf dem Gebiete des Auswanderungs-

wesens zustehenden Befugnisse (als) ... sachverständiger Beirat" gebildet. Der Bundesrat wählte wenigstens 14 Mitglieder auf zwei Jahre. Den Vorsitzenden ernannte der Kaiser. Eine wichtige, bei der Regelung der Kompetenzen von Beiräten nur sehr selten als Muß-Bestimmung formulierte Vorschrift bestimmte, daß der Beirat gehört werden mußte, bevor die Erlaubnis für Unternehmen erteilt, eingeschränkt oder widerrufen wurde, die die Besiedlung eines bestimmten Gebiets in überseeischen Ländern zum Gegenstand hatten. Der Reichskanzler konnte außerdem "geeignete wichtige Fragen dem Beirate zur Begutachtung" vorlegen. Der Beirat durfte Anträge stellen.

Öffentliche Auseinandersetzungen über die Zusammensetzung eines Beirats gab es im Fall des 1897 gegründeten Wirtschaftlichen Ausschusses zur Vorbereitung von Handelsverträgen, der aus Vertretern des Deutschen Landwirtschaftsrats, des Zentralverbandes Deutscher Industrieller und des Deutschen Handelstags bestand. Gefordert wurde, daß auch Vertreter der Konsumenten, der Arbeiter, der Kleinbauern, des Handwerks und der Kleinindustrie zu den Mitgliedern gehören sollten. [31]

Im Zusammenhang mit dem Erlaß gesetzlicher Maßnahmen zur Bekämpfung gemeingefährlicher Krankheiten ist dem Reichsgesundheitsamt der Reichsgesundheitsrat beigegeben worden. [32] Er sollte das Reichsgesundheitsamt "bei der Erfüllung der diesem Amt zugewiesenen Aufgaben ... unterstützen" und war befugt, auch den Landesbehörden auf deren Ersuchen Rat zu erteilen bzw. von diesen Auskünfte zu fordern sowie sich selbst an Ort und Stelle zu informieren. Vorsitzender war der Präsident des Reichsgesundheitsamtes, während ein Mitglied des Beirats das Amt des stellvertretenden Vorsitzenden wahrnahm. 1914 hatte der Reichsgesundheitsrat 91 Mitglieder. Er war der erste Beirat, der weniger der Repräsentation von Interessen als der wissenschaftlichen Beratung der Verwaltung diente. Dies kam in der Zusammensetzung der Mitgliederschaft zum Ausdruck: 44 der 91 Mitglieder waren Professoren. Daneben war

außer wenigen Interessenten eine etwa gleich große Anzahl von Beamten der Fachverwaltung und anderer Verwaltungszweige vertreten. 32 Mitglieder gehörten zugleich anderen Beiräten, in der Mehrzahl den Gesundheitsräten der Länder, an. [33] Aus diesem Grund und wegen der besonderen Bestimmungen über die Zusammenarbeit des Reichsgesundheitsrats mit den Länderbehörden bestand zwischen dem Reichsgesundheitsrat und den Gesundheitsräten der Länder ein enger Zusammenhang. So liegt es nahe, bei den Gesundheitsräten von dem ersten Beirätesystem auf Reichsebene zu sprechen, das allerdings in der Geschlossenheit der Konzeption noch nicht mit dem System der Eisenbahnräte in Preußen verglichen werden konnte.

Die Kombination von Beratung und Aufsicht als Beiratsaufgaben, die später häufig für Verwaltungsräte charakteristisch wurde, kam erstmals bei dem 1901 zugleich mit dem Kaiserlichen Aufsichtsamt für Privatversicherung gebildeten Versicherungsbeirat vor. [34] Aufgabe des Versicherungsbeirats war die "Mitwirkung bei der Aufsicht" über die Privatversicherungen durch gutachtliche Beratung bei der Vorbereitung wichtiger Beschlüsse und durch mitentscheidende Beteiligung an verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen über bestimmte Angelegenheiten der Privatversicherungsunternehmungen. [35] Die vierzig Mitglieder [36] des Versicherungsbeirats wurden auf Vorschlag des Bundesrats vom Kaiser auf fünf Jahre ernannt und vom Präsidenten des Aufsichtsamts eidesstattlich auf ihre Obliegenheiten, insbesondere auf die Wahrung des Amtsgeheimnisses, verpflichtet. Die Mitglieder waren zum größten Teil (1913 zu fast zwei Dritteln) [37] Aufsichtsratsmitglieder oder Direktoren der Versicherungsunternehmen, deren möglicherweise sachlich kompenteren, aber untergeordneten Experten nicht beteiligt waren, was wahrscheinlich auf die kombinierte Beratungs- und Aufsichtsfunktion zurückzuführen ist. Der Beirat konnte in seiner Gesamtheit, in einzelnen Gruppen nach Versicherungszweigen oder auch durch Anhörung einzelner Mitglieder zur Begutachtung herangezogen werden. Die Sitzungen leitete der Präsident des Aufsichtsamts oder ein von diesem eigens hiermit beauftragter Beamter.

Zu den Sitzungen konnten weitere "Sachverständige" hinzugezogen werden.

Der erste Beirat, auf dessen Zusammensetzung der Reichstag formellen Einfluß gewann, war der 1902 gegründete Beirat für Arbeiterstatistik,[38] dessen Mitglieder je zur Hälfte vom Bundesrat und vom Reichstag gewählt wurden. Ein Mitglied sollte ein Arbeitersekretär sein, womit, vom preußischen Volkswirtschaftsrat abgesehen, erstmals ein Vertreter der Arbeitnehmer als ordentliches Mitglied in einen Beirat aufgenommen wurde.

Vertreter der Arbeitnehmer sind danach in die Fachausschüsse für Hausarbeiter,[38a] und zwar paritätisch zu den Gewerbetreibenden, aufgenommen worden. Die Mitglieder dieser Fachausschüsse wurden zur Hälfte von den Landeszentralbehörden nach Anhören der beteiligten Gewerbetreibenden und Hausarbeiter ernannt, die die zweite Hälfte der Mitglieder hinzuwählten. Der Vorsitzende, den die Behörde ernannte, sollte sachkundig sein, aber keiner der beiden Seiten angehören. Die Aufgabe der Fachausschüsse für Heimarbeiter war es vornehmlich, "die Staats- und Gemeindebehörden durch tatsächliche Mitteilungen und Erstattung von Gutachten zu unterstützen ... (sowie) bei Erhebungen ... mitzuwirken". Gutachten, bei denen sich die Meinungen beider Seiten geschlossen gegenüberstanden, wurden nicht erstattet.

Arbeitnehmer sind auch in den Beirat für die Ständige Ausstellung für Arbeiterwohlfahrt berufen worden. Sie wurden aus den Arbeitnehmer-Mitgliedern des Reichsversicherungsamts[39] ausgewählt. 1914 waren je ein Buchdrucker, Ofensetzer, Schlosser und Tischler unter den Mitgliedern.[40]

Desgleichen waren Arbeitnehmer, wiederum paritätisch, in den Gesundheitsbeiräten bei den Oberbergämtern in Preußen vertreten.[41] Diese Beiräte bestanden aus dem Berghauptmann als Vorsitzendem und vier Beisitzern, die je zur Hälfte vom Provinzialausschuß aus den Bergwerksbesitzern und den von den Arbeitern gewählten Knappschaftsältesten ausgewählt wurden. An den Sitzungen nahm ein Knapp-

schaftsarzt mit beratender Stimme teil. Abgesehen vom Reichsgesundheitsrat ist die in den Gesundheitsbeiräten bei den Oberbergbauämtern in Preußen erstmals versuchte Eingliederung von unabhängigen Sachverständigen - hier noch mit beratender Stimme - in einen Interessentenbeirat ein bedeutungsvoller Ansatz für die weitere Entwicklung der Beiräte.

Die für die Zusammensetzung der Mitgliederschaft von Beiräten oftmals typische Kombination von Vertretern der Verwaltung, der Interessenten und des unabhängigen Sachverstandes, tritt noch deutlicher im Statistischen Beirat beim Statistischen Landesamt in Bayern hervor.[42] In diesem Beirat sollten je ein Vertreter der Landesministerien, der Vorsitzende des Statistischen Landesamts, je ein Vertreter von Landwirtschaft, Industrie und Gewerbe und Handel sowie ein oder mehrere Vertreter der Wissenschaft vertreten sein.

Das zweite Beirätesystem nach den Eisenbahnräten wurde ebenfalls in Preußen mit den Wasserstraßenbeiräten[43] begründet. Das System bestand aus sechs Bezirkswasserstraßenbeiräten und einem Gesamtwasserstraßenbeirat, die die Aufgabe "beratender Mitwirkung bei dem Bau und Betriebe der ... herzustellenden und auszubauenden Wasserstraßen" hatten. Die Mitglieder wurden zu zwei Dritteln aus den Kreisen des Handels, der Industrie und der Schiffahrt, der Land- und Forstwirtschaft einschließlich der Fischerei sowie aus den beteiligten öffentlichen Verbänden auf drei Jahre gewählt. Die Vorschrift, daß die Mitgliedschaft eines Mitglieds erlosch, falls es aus der Organisation ausschied, von der es vorgeschlagen worden war, unterstrich die Konzeption eines Interessentenbeirats. Ein Drittel der Mitglieder beriefen die zuständigen Minister, wobei erstmals besoldete Staatsbedienstete der Fachverwaltung ausdrücklich ausgeschlossen waren. Die Beiräte sollten nach Bedürfnis, mindestens aber einmal jährlich zusammentreten.

Der Gesamtwasserstraßenbeirat setzte sich zu zwei Dritteln aus Vertretern der Bezirkswasserstraßenbeiräte und zu einem Drittel aus ei-

gens von den zuständigen Ministern berufenen Mitgliedern zusammen. Abweichend von den Bezirkswasserstraßenbeiräten ernannte der König den Vorsitzenden des Gesamtwasserstraßenbeirats und dessen Stellvertreter. Die Sitzungen fanden wenigstens alle zwei Jahre statt. Eine Übersicht über die Verhandlungen teilte der Minister regelmäßig dem Landtag mit.

Im Anschluß an Preußen sind auch in Bayern [44] und im Reich bei den zugleich gebildeten Strombauverbänden [45] Wasserstraßenbeiräte errichtet worden. Die drei Wasserstraßenbeiräte des Reichs unterschieden sich von den preußischen vor allem dadurch, daß alle Beiratsmitglieder von den Interessenten auf fünf Jahre gewählt wurden und die Beiräte ihren Vorsitzenden selbst bestimmten. Die Beiratssitzungen sollten in der Regel öffentlich stattfinden. In einigen bestimmten Fällen hatten die Wasserstraßenbeiräte auch mitentscheidende Befugnisse. Der aus der bundesstaatlichen Verfassung folgende politische Charakter dieser Beiräte kam darin zum Ausdruck, daß den Landesregierungen die Auswahl der entsendungsberechtigten Körperschaften und Vereinigungen zustand und daß die jeweils beteiligten Länder proportional zu ihrer Größe in den Beiräten vertreten sein sollten. Dies führte im Rheinland zu einem Beirat mit 92 (im Elbverband 56, im Weserverband 24) Mitgliedern.

Dieser Überblick, der am Beispiel einzelner Beiräte die Entwicklung der Beiräte vor 1914 aufzeigt, berücksichtigt nur einen Teil der bis zu diesem Zeitpunkt errichteten Beiräte. Die Anzahl der Beiräte, die 1914 in Deutschland bestanden, ist nicht genau bekannt. Nach einer Zusammenstellung Hackers gab es 1903 insgesamt 22. [46] Bis 1914 erhöhte sich diese Zahl auf wenigstens 31, [47] wahrscheinlich bestanden aber zu dieser Zeit wesentlich mehr Beiräte. [48]

2. Entwicklung der Beiräte seit 1914

Das Ziel der folgenden Ausführungen ist es, einerseits einen Überblick über die auf der vor 1914 vorhandenen Grundlage aufbauende weitere Entwicklung der Beiräte zu geben, wobei diejenigen Beiräte besonders zu beachten sind, in denen bemerkenswerte Neuerungen verwirklicht wurden, und andererseits zu versuchen, in Bezug auf die mehrmalige radikale Umwandlung der politischen Ordnung Hinweise für die Kontinuität in der weiteren Entwicklung ebenso wie für bestimmte generelle Veränderungen hervorzuheben.

a) Erster Weltkrieg

Im Zusammenhang mit der erheblichen Erweiterung der Staatstätigkeiten wurden im Ersten Weltkrieg zahlreiche neue Behörden errichtet, die entsprechend der schon vor dem Krieg beobachteten Tendenz, daß Beiräte vornehmlich bei der Übernahme neuer Aufgaben durch die Staatsverwaltung errichtet wurden, häufig sofort bei ihrer Gründung Beiräte erhielten. Diese Tendenz wurde noch durch die kriegswirtschaftlichen Bedingungen verstärkt, die es erforderlich machten, daß die Behörden eine enge Zusammenarbeit mit den wirtschaftlichen Interessenten suchten, um deren Rat bei der Vorbereitung und deren Unterstützung bei der Durchführung der kriegswirtschaftlichen Maßnahmen zu erhalten. Aber auch für die Interessenten gewann, sofern diese nicht in nichtbeamteter Position unmittelbar an den Entscheidungen der Verwaltungsbehörden teilnahmen, die Chance zur Teilnahme an Beiräten eine erhöhte Bedeutung. Durch das "Ermächtigungsgesetz" vom 4. August 1914 war die gesetzgebende Gewalt auf kriegswirtschaftlichem Gebiet auf den Bundesrat "gleich einem Diktator"[49] übertragen worden, der seinerseits wiederum die Reichsbehörden ermächtigte, Ergänzungsbestimmungen zu erlassen. Hiermit war der Reichstag im Bereich der kriegswirtschaftlichen Maßnahmen praktisch ausgeschaltet, und die Interessenten waren zur Wahrung ihrer Interessen auf den direkten Kontakt mit den Verwaltungsbehörden angewiesen. Es bildete sich so eine im Frieden vergleichsweise nur in

Ansätzen vorhandene gegenseitige Abhängigkeit zwischen Verwaltungsbehörden und Interessenten heraus, die unter anderem in der vermehrten Errichtung von Beiräten ihren Ausdruck fand. [50]

Beispiele bieten etwa im Jahre 1915 die Beiräte bei der Reichsfuttermittelstelle [51], der Preisprüfungsstelle des Reichs [52] oder der Reichskartoffelstelle. [53] Insgesamt wurden allein auf gesetzlicher Grundlage wenigstens 17 derartige Beiräte, davon zehn auf dem Höhepunkt der wirtschaftlichen Umstellung im Jahre 1916, errichtet. [54] Außerdem wurden wahrscheinlich auch bei anderen als den kriegswirtschaftlichen Behörden weitere Beiräte, wie z. B. der Beirat bei der Reichszentrale für Heimatdienst [55], ohne gesetzliche Grundlage errichtet.

Neben den neuerrichteten Beiräten bestanden weiterhin die alten Beiräte aus der Vorkriegszeit.

Es ist bemerkenswert und für die weitere Entwicklung der Beiräte bedeutsam, daß in dieser Situation die vor dem Ersten Weltkrieg übliche, wenn auch formell ungeklärte Zuordnung der Beiräte zu den jeweiligen Behörden einer weitgehenden Einordnung wich. Dies geschah teilweise durch formelle Erklärung in den gesetzlichen Vorschriften zur Errichtung von Beiräten. Als Beispiel sei hier die Formulierung über die Reichsstelle für Versorgung mit Vieh und Fleisch (Reichsfleischstelle) zitiert: "Die Reichsfleischstelle ist eine Behörde und besteht aus einem Vorstand und einem Beirat." [56] In die gleiche Richtung wirkte sich auch die häufige Beteiligung von Vertretern der Behörden aus. Insbesondere sind oftmals Regierungsvertreter der Bundesstaaten zu Beiratsmitgliedern berufen worden, [57] so daß einige Beiräte "verkleinerte Kopien des Bundesrats" [58] waren. In einem Fall, dem Beirat für wirtschaftliche Demobilmachung, bestand die Mitgliederschaft sogar lediglich aus Vertretern des Bundesrats. [59] Verstärkt wurde diese Tendenz, durch die die vorherige relative Unabhängigkeit der Beiräte weitgehend verlorenging, noch dadurch, daß in der Regel die Verwaltungsbehörden die Beiratsmitglieder beriefen, die Vorsitzenden entweder selbst stellten oder wenigstens ernannten und sämtliche Rege-

lungen über das Verfahren und die Rechte und Pflichten der Mitglieder vorschrieben.

Die gleichen Bedingungen, die eine vermehrte Errichtung von Beiräten zur Folge hatten, führten teilweise auch zur Umwandlung von als Beiräte konszipierten Gremien in behördenähnliche, mit Verwaltungsaufgaben betraute Einrichtungen. Dies trifft beispielsweise auf die Kriegsausschüsse beim preußischen Kriegsministerium zu, die schnell über ihre anfänglich den Beiräten bei den Reichswirtschaftsstellen entsprechende Stellung hinaus wuchsen und analog zur Stellung von Selbstverwaltungsorganen unter der Kontrolle des Kriegsministeriums Verwaltungsaufgaben wahrnahmen. [60]

In einigen Fällen war für die Hauptinteressenten, da sie sich auf diese Weise unmittelbar am Entscheidungsprozeß beteiligt sahen, eine Teilnahme in Beiräten uninteressant geworden. Ihre Stelle nahmen nun die "sekundär beteiligten Interessenten" [61] ein, vor allem die Vertreter der "Verbraucher", die jetzt erstmals unter den verschiedenen Gruppen in der Mitgliederschaft von Beiräten zu finden waren. Dies galt vor allem für die Beiräte bei den Überwachungsausschüssen, die selbst bis auf die Vorsitzenden in der Regel aus Interessenten bestanden.

Unter anderem war es diese Konstruktion, durch die eine abgestufte Beteiligung der Interessenten mit unterschiedlichen Einflußchancen institutionalisiert wurde, die Richard Kahn zu dem kritischen Urteil bewog, das "Ergebnis dieser Wirtschaftspolitik ist die Herrschaft weniger über ganze Handels- und Gewerbezweige". [63]

b) Weimarer Republik

Einige der im Ersten Weltkrieg neu errichteten Beiräte blieben, trotz des revolutionären Wandels der politischen Ordnung und der Veränderung in der Organisation und Aufgabenstellung der Behörden, denen sie beigegeben waren, auch nach dem Krieg bestehen. Ein besonders deutliches Beispiel bietet der Beirat beim Kriegsernährungsamt, der

zusammen mit dem Vorstand dieser Behörde beibehalten wurde, als das Amt 1918 in Reichsernährungsamt und 1919 in Reichsernährungsministerium umbenannt, als es im gleichen Jahr dem Reichswirtschaftsministerium angegliedert und bald darauf als Reichsministerium für Ernährung und Landwirtschaft erneut als selbständige Behörde errichtet wurde. Erst als im darauf folgenden Jahr der Vorstand dieser Behörde abgeschafft wurde, ist auch der Beirat aufgelöst worden. [64]

Die beiden Beiräte für Elektrizitätswirtschaft und bei der Reichsmonopolverwaltung für Branntwein, die gleichfalls über alle politischen Veränderungen hinweg eine bemerkenswerte Kontinuität zeigten, [65] sind zugleich auch besonders deutliche Beispiele für den Einfluß, den Veränderungen der politischen Ordnung auf die Zusammensetzung von Beiräten haben können. In beiden Fällen sind in der Weimarer Republik, ausdrücklich als Vertreter der jeweiligen Interessenverbände, Arbeitnehmer und Endverbraucher beteiligt worden.

Neben den Beiräten, die aus der Zeit des Ersten Weltkriegs übernommen oder neu errichtet wurden, blieben viele Beiräte aus der Vorkriegszeit bestehen, von denen zwei eine ungewöhnliche Anerkennung erhielten: Die Einrichtung von Eisenbahnräten und die Wasserstraßenbeiräten wurde nunmehr in der Verfassung vorgeschrieben. [66] Außer diesen sah die Verfassung auch einen Beirat bei der Reichspost vor, der jedoch nicht errichtet worden ist. [67] Statt dessen ist bei der Reichspost ein Verwaltungsrat [68] und zusätzlich ein Verkehrsbeirat [69] gebildet und so, wie auch in anderen Fällen, eine zweifache Vertretung der Interessenten eingerichtet worden. Hiermit begann eine Entwicklung, die sich später in einigen Fällen in der Bundesrepublik fortsetzte, wenn anstelle ehemaliger Beiräte oder bei Behörden, bei denen erfahrungsgemäß ein Beirat zu erwarten wäre, Verwaltungsräte errichtet wurden. Von Beiräten unterscheiden sich Verwaltungsräte prinzipiell durch die Befugnis, allein oder zusammen mit anderen Instanzen Entscheidungen treffen zu können. Die Zusammensetzung der Mitgliederschaft gleicht gewöhnlich weit-

gehend der von Beiräten, wenn auch zumeist eine größere Zahl von Parlamentariern und Regierungsvertretern beteiligt ist, als bei Beiräten üblich. In der Regel haben Verwaltungsräte neben ihren Entscheidungsbefugnissen auch die Aufgabe, den jeweiligen Behördenleiter zu beraten. Grundsätzlich bedeutet die Umwandlung von Beiräten in Verwaltungsräte eine beträchtliche Ausweitung der Beteiligung von Interessenten an der Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Es ist zumeist diese Form der Beteiligung von Interessenten gemeint, wenn allgemein, ohne die wesentlichen Unterschiede zu beachten, "die Auflösung der staatlichen Entscheidungsbefugnisse" kritisiert wird, die daraus folgen soll, "daß man ... die ... Behörden mit Beiräten, Fachausschüssen, Verwaltungsräten und ähnlichen Gremien umgibt und durchdringt, denen gegenüber die Behörde selbst in die Rolle eines ... unselbständigen Ausführungsorgans abgleitet."[70]

Das Prinzip, nach dem schon vor dem Krieg und noch konsequenter während des Krieges neuen Verwaltungsaufgaben die Errichtung neuer Verwaltungsbehörden und damit verbunden häufig auch neuer Beiräte folgte, ist auch in der Zeit der Weimarer Republik zu beobachten.[71]

Dies gilt einerseits für einige Behörden, die direkt aus dem Krieg folgende neue Aufgaben erhielten, z. B. die Hauptfürsorgestelle des Reichsarbeitsamtes, bei der als Beirat der Reichsausschuß der Kriegsbeschädigten- und Kriegshinterbliebenenfürsorge errichtet wurde,[72] oder die Reichsausgleichsämter, die Beiräte erhielten.[73]

Andererseits entstanden aus der technischen Entwicklung bald nach dem Ersten Weltkrieg neue Probleme, die der Staat nicht ignorieren konnte. Die Entstehung des Luftfahrtwesens führte 1922 zum Erlaß des Luftverkehrsgesetzes, das einen Beirat für das Luftfahrtwesen vorsah.[74] Der raschen Zunahme des Kraftfahrzeugverkehrs nach dem Kriege folgte 1923 die Errichtung eines Beirats für das Kraftfahrzeugwesen.[75] Auf dem neuen Gebiet des Rundfunks wurde die Bildung von Überwachungsausschüssen (die keine Beiräte waren)

und von Kulturbeiräten vorgeschrieben.[76]

Neben diesen vornehmlich aus der technischen Entwicklung folgenden neuen staatlichen Aufgabengebieten sind 1921 und 1922 mit der Bildung des Kartellbeirats[77] und des Lohnstatistischen Beirats[78] erstmals Beiräte zur Beratung der Regierung in grundsätzlichen Fragen der Wirtschafts- und Sozialpolitik errichtet worden. Die Mitglieder des Lohnstatistischen Beirats wurden auf Vorschlag des vorläufigen Reichswirtschaftsrats von der Regierung berufen. Am Beispiel dieses Beirats wird deutlich, daß sich einerseits die Regierung durch die Existenz eines Wirtschaftsrats nicht unbedingt von der Gründung spezieller Beiräte auch innerhalb des Aufgabenbereichs eines solchen Wirtschaftsrats abhalten läßt, daß aber andererseits ein bestehender Wirtschaftsrat nicht leicht übergangen werden kann. Der vorläufige Reichswirtschaftsrat hat Vertreter in mehrere Beiräte entsandt und sich bemüht, an einigen weiteren Beiräten beteiligt zu werden, bzw. gegen Versuche protestiert, ihn aus Beiräten auszuschließen, in denen er schon vertreten war.[79]

Beiräte wurden in der Zeit der Weimarer Republik nicht nur in Verbindung mit neuen Verwaltungsaufgaben, sondern auch bei mehreren alten fiskalischen Einrichtungen sowie bei einem der klassischen Ressorts gebildet. Die 1772 gegründete Preußische Staatsbank (Seehandlung) erhielt 1925 einen Beirat, dessen Mitglieder vom Landtag, von anderen Banken und Wirtschaftsunternehmungen kamen.[80] Der Preussisch-Süddeutschen Staatslotterie von 1810 wurde 1927 ein Lotteriebeirat beigegeben, dessen Mitgliederschaft aus Vertretern der Landtage der beteiligten Länder und aus Vertretern der Lotterieeinnehmer bestand.[81] Bei der Reichsbank wurde der seit 1875 als Überwachungsgremium bestehende Zentralausschuß 1924 als beratendes Gremium neu errichtet.[82] 1925 wurde als erster Beirat beim Reichsfinanzministerium der Bewertungsbeirat errichtet.[83] Außerdem war ein Kulturbeirat beim Auswärtigen Amt geplant.[84]

Schließlich entstand nach dem Ersten Weltkrieg ein neues, äußerst um-

fangreiches Beirätesystem, nämlich die Elternbeiräte bei den Schulen. Die Idee, Beiräte bei den Schulen und auch bei allen Instanzen der Schulverwaltung zu errichten, ist zuerst von Friedrich Wilhelm Dörpfeld Ende des 19. Jahrhunderts entwickelt und 1912 von Berthold Otto erneut aufgenommen worden.[85] Die ersten Elternbeiräte sind in Preußen noch vor der Revolution zunächst an den höheren Schulen und dann an allen Schulen errichtet worden.[86] Die Elternbeiräte sollten "der Förderung und Vertiefung der Beziehungen zwischen Schule und Haus dienen und den Eltern wie der Schule die Arbeit miteinander und den Einfluß aufeinander gewährleisten." Die Beiratsmitglieder wurden in geheimer Verhältnislistenwahl von den Eltern gewählt.[87] Elternbeiräte, die als "demokratische Schuleinrichtung"[88] galten, wurden nach dem Beispiel Preußens nahezu in allen Ländern Deutschlands errichtet. In Hamburg und Thüringen erhielten sie über die beratenden Befugnisse hinaus auch bestimmte mitentscheidende Rechte.[89]

c) Drittes Reich

In den seltenen Fällen, in denen in der Literatur seit dem Zweiten Weltkrieg auf frühere Beiräte hingewiesen wird, bleibt regelmäßig die Tatsache unberücksichtigt, daß auch im Dritten Reich Beiräte bestanden, ja sogar eine relativ bedeutsame Rolle in der Auslegung der "Führerverfassung" spielten. Welche reale Bedeutung ihnen jedoch zukam, läßt sich ohne spezielle Untersuchungen kaum entscheiden. Aus dem totalitären Charakter der politischen Ordnung und speziell aus einer Reihe statutarischer Bestimmung ist zu schließen, daß sie im Gegensatz zur ideologischen Interpretation nur eine minimale Chance für ihre Mitglieder boten, tatsächlich an dem politischen Entscheidungsprozeß beteiligt zu werden.

Ausgehend von einer in fast allen Veröffentlichungen über Beiräte im Dritten Reich[90] zitierten Bemerkung Hitlers, "jedem Manne stehen wohl Berater zur Seite, allein die Entscheidung trifft ein Mann",[91] sind Beiräte (zusammen mit anderen beratenden Gremien) als "natür-

liche Ergänzung" des "für den nationalsozialistischen Staat artbestimmenden Führergedankens"[92] verstanden und systematisch in die Verfassungstheorie einbezogen worden: "Führer, Führerrat und Gefolgschaft geben zusammen das Bild der Führerverfassung"[93] oder: "Der Dreiklang Führer - Beirat - Gefolgschaft durchzieht heute das gesamte Staatswesen."[94]

Insbesondere wurden regelmäßig drei vielfach miteinander verbundene Gedankengänge betont:

1. Beiräte sind wegen ihrer "Mittelstellung zwischen Führer und Gefolgschaft"[95] vorzüglich zur "Gemeinschaftsbildung und Erhaltung"[96] geeignet, durch sie "schafft die Führerverfassung das, was ihre erste Aufgabe in den mittleren und kleinen Verbänden ist: Sie gibt den Gemeinschaften Wirklichkeit und Einheit".[97] Ausgehend von dieser Vorstellung, die sich vornehmlich gegen die auf Abstimmungsverfahren beruhende und Parteien- und Interessengegensätze voraussetzende Willensbildung in parlamentarischen Gremien wendete, ist die Bedeutung der Vermittlerrolle der Beiräte "zwischen dem Planen und Wollen des Führers einerseits und den Meinungen, Anliegen und Wünschen der Gefolgschaft andererseits" als deren "eigentlich wesenhafte, ... höchste Bestimmung"[98] verstanden worden. Im Anschluß an diese Interpretation ist gelegentlich der durchsichtige Versuch unternommen worden, das Bestehen von Beiräten als ein Kriterium heranzuziehen, durch welches sich das "System der Führung von dem der Diktatur" unterscheiden lasse.[99]

2. Die Bedeutung der Beiräte wurde vielfach in der Möglichkeit gesehen, mit ihrer Hilfe die unterschiedlichsten Verwaltungsstellen zusätzlich zur Kontrolle durch übergeordnete Instanzen einer dauernden, bis in interne, der Kontrolle nur schwer zugängliche Details der Willensbildung hineinreichenden sachkundigen Beobachtung zu unterwerfen.[100]

3. Beiräte galten als "neue",[101] für den nationalsozialistischen Staat kennzeichnende Alternative zu der durch Entscheidungs- und Kontrollbefugnisse charakterisierten parlamentarischen Teilnahme der Bür-

ger am Prozeß der politischen Willensbildung. In diesem Sinne wurden die Beiräte ebenso wie etwa der Reichstag und die Reichsregierung[102] als "Führerräte" verstanden.

Das für die politische Ordnung im Dritten Reich maßgebende "Führerprinzip" begünstigte nicht nur allgemein die Bildung von Beiräten,[103] es wirkte sich auch direkt auf deren organisatorische Gestaltung aus. In der Regel galten die folgenden, teils völlig neuen, teils bei einer mehr oder weniger großen Zahl von früheren Beiräten schon gültigen Vorschriften:[104] Die Beiratsmitglieder wurden nur noch berufen. Die vorher in einigen Fällen vorgeschriebene Wahl von Beiratsmitgliedern wurde abgeschafft. Gewöhnlich entfiel die besonders seit dem Ende des Ersten Weltkriegs immer häufigere Regelung, daß bestimmte staatliche Institutionen und Kategorien von Interessenverbänden bei der Auswahl der Mitglieder mit einer festgelegten Zahl von Vertretern berücksichtigt werden mußten. Vor allem wurde die Beteiligung von Vertretern des Reichstags und des Reichsrats zunächst durch Aufhebung und Neugründung einzelner Beiräte und 1934 für die Mitglieder des Reichstags generell abgeschafft.[105] Die Berufung der Mitglieder erfolgte vielfach nicht mehr auf eine bestimmte Zeit, wie es bis dahin allgemein üblich war. Darüber hinaus wurde die Unsicherheit über die Dauer der Mitgliedschaft und die Abhängigkeit der Mitglieder noch beträchtlich durch die neuartige Bestimmung erhöht, daß die Berufung der Mitglieder jederzeit zurückgenommen werden konnte. Diese Regelungen über Auswahl, Berufung und Abberufung der Mitglieder von Beiräten dienten dem "Willen der Staatsführung, in den Führerräten das weltanschauliche Gedankengut der nationalsozialistischen Bewegung durch das Wort berufener Männer der NSDAP. und ihrer Gliederungen zum Einfluß zu bringen".[106] Dies wurde besonders deutlich bei den anstelle der früheren Steuerausschüsse neuerrichteten Beiräten bei den Finanzämtern[107] und den anstelle der früheren Deputationen und Ausschüsse neu errichteten Gemeindebeiräten nach der Deutschen Gemeindeordnung.[108] In diesen Fällen sind ausdrücklich Bestimmungen erlassen worden, die die "Vertrauenswür-

digkeit" der Beiratsmitglieder sicherstellen sollten. Im Fall der Beiräte bei den Finanzämtern wurde die arische Abstammung als Vorbedingung für die Berufung als Mitglied gefordert. [109] Im Fall der Gemeindebeiräte wurde dem Bürgermeister auferlegt, "in Erfüllung seiner Pflicht, sein Amt in stetem Einklang mit der Staatsauffassung zu führen, nur solche Personen auszuwählen, ... die neben Sachkunde und Erfahrung auf dem betreffenden Verwaltungsgebiet auch Gewähr dafür bieten, daß sie die ihnen übertragene ... Tätigkeit in steter Ausrichtung auf die politischen Ziele der NSDAP. auszuführen gewillt und befähigt sind". [110]

Eine gewisse Einschränkung des Führerprinzips ergab sich gelegentlich aus dem Erfordernis, daß die Beiratsmitglieder über einschlägige Sachkenntnisse verfügen mußten, was ausdrücklich im Fall der ebenfalls nach der Deutschen Gemeindeordnung vorgeschriebene Wirtschaftsbeiräte bei den Eigenbetrieben der Gemeinden [111] und des Versicherungsbeirats [112] hervorgehoben worden ist.

Weitere Regelungen im Sinne des Führerprinzips, die zwar teilweise schon früher üblich waren, nun aber nachdrücklich betont wurden, waren die regelmäßige Übernahme des Amtes des Beiratsvorsitzenden durch den jeweiligen Behördenleiter und dessen uneingeschränktes Recht, die Verfahrensregeln und die Rechte und Pflichten der Mitglieder zu bestimmen. Auch durfte in Beiräten nicht mehr abgestimmt werden. Die Beratung sollte "grundsätzlich Einzelrat, nicht Summen- oder kollegialer Rat" sein. [113]

Am deutlichsten von allen neuen Regelungen weist die zuletzt erwähnte Auffassung darauf hin, daß in den Beiräten des Dritten Reichs zwar wahrscheinlich die Möglichkeit bestand, Ratschläge zu geben, daß aber zugleich alle denkbaren Vorkehrungen getroffen wurden, jede Einflußnahme zu unterbinden. Eine nähere Untersuchung könnte sogar ergeben, daß die hier erwähnten Beiräte im Dritten Reich nur bedingt als Beiräte im Sinne dieser Studie gelten können, wenn nämlich festgestellt würde, daß sie tatsächlich nicht als Gremien funktionierten.

d) Westdeutschland 1945 - 1949

aa) Von den Besatzungsmächten errichtete Beiräte

In den vier Jahren vom Ende des Zweiten Weltkriegs bis zur Gründung der Bundesrepublik Deutschland sind von den Militärregierungen der drei westlichen Besatzungszonen Deutschlands sowie auch von deutschen Verwaltungsbehörden zahlreiche Beiräte und beiratsähnliche Einrichtungen errichtet worden.

Die politische Funktion der Beiräte war teilweise durch den gleichen wesentlichen Umstand geprägt, der auch im Dritten Reich maßgebend war: Es fehlte eine verfassungsmäßig gesicherte Chance zur parlamentarischen, entscheidungsberechtigten Teilnahme der Bürger an der politischen Willensbildung. Im Gegensatz zum Dritten Reich stellte aber die lediglich beratende Teilnahme in Beiräten nur eine von den Militärregierungen vor allem in der britischen Besatzungszone bewußt geförderte Vorstufe zur Bildung demokratischer Institutionen dar. Die Beiräte dieses Zeitabschnitts sind daher vielfach nur in der ersten Phase ihres Bestehens als echte Beiräte anzusehen, da sie bald nach ihrer Gründung mehr oder weniger selbständige Entscheidungsbefugnisse unter der Kontrolle und dem Vorbehalt der Militärregierungen erhielten. Bezeichnend hierfür war die bekannteste dieser Einrichtungen, der Zonenbeirat der britischen Zone,[114] der von der britischen Militärregierung "als ihr oberstes deutsches Beratungsorgan"[115] gegründet wurde, aber bald quasi-parlamentarische Funktionen übernahm. In der amerikanischen Besatzungszone entsprach dem britischen Zonenbeirat der Länderrat,[116] der allerdings von Anfang an im Rahmen der Richtlinien der Militärregierung weiterreichende Befugnisse erhielt, die allmählich zur weisungsgebundenen Verwaltung von Zoneneinrichtungen mit dem Recht, Gesetze und Verordnungen zu erlassen, erweitert wurden.

In der französischen Besatzungszone bestand kein entsprechendes Zonengremium. Statt dessen gab es dort bei den Verwaltungsstellen der Militärregierung lediglich spezielle Beiräte und deutsche Bera-

terstäbe, deren Befugnisse prinzipiell nicht über die für Beiräte gewöhnlichen Befugnisse hinausgewachsen zu sein scheinen. Beispiele für solche Gremien waren die Deutsche Wissenschaftliche Beratungsstelle [117] und die Deutsche Preiskommission für die französische Zone sowie in deren Nachfolge der Preisrat. [118]

Solche speziellen Beiräte wurden auch in der britischen und amerikanischen Besatzungszone errichtet, z.B. bei dem Beauftragten für Preisbildung und -überwachung der US-Zone, [119] bei der Gesellschaft zur Erfassung von Rüstungsgut mbH., der späteren StEG, [120] oder bei der Baumwollabrechnungsstelle für die US-Zone. [121]

Besonders aufschlußreich ist in diesem Zusammenhang die Tatsache, daß die britische Militärregierung bewußt an die deutsche Gemeindeordnung von 1935, einem ausgesprochen deklaratorisch gemeinten Gesetz der Machthaber des Dritten Reichs, [122] anknüpfte und die Errichtung von Beiräten in den Gemeinden anordnete. [123] Diese Beiräte dienten jedoch unter den veränderten politischen Umständen nicht mehr der Beseitigung demokratischer Mitwirkungsrechte der Bürger, sondern sie sollten nun offiziell die erste Stufe beim Aufbau einer demokratischen politischen Ordnung bilden. [124]

Es gibt jedoch - wenigstens - ein Beispiel dafür, daß die Errichtung von Beiräten auch in dieser Zeit durchaus umgekehrt motiviert sein konnte, nämlich die Vertriebenenbeiräte in Nordrhein-Westfalen. Die Politik der britischen Militärregierung "bestand darin, Flüchtlingsorganisationen zu verhindern oder zu verbieten, da sie ein Aufgehen der Flüchtlinge unter der örtlichen Bevölkerung in ihrer neuen Heimat wünschten". [125] Als Ausgleich für das verweigerte Koalitionsrecht wurde die Gründung von "Flüchtlingsausschüssen" angeordnet, die zunächst mit beratenden Befugnissen an der Durchführung der die Flüchtlinge betreffenden Verwaltungsaufgaben beteiligt werden [126] und später als Beratungsgremien der Flüchtlingsverwaltung und der parlamentarischen Flüchtlingsausschüsse fungieren sollten. In die parlamentarischen Flüchtlingsausschüsse selbst sollten Flüchtlinge jedoch nicht gewählt werden. [127]

bb) Beiräte bei den Verwaltungsstellen des Vereinigten Wirtschaftsgebiets

Die Verwaltungsstellen des Vereinigten Wirtschaftsgebiets errichteten viele Beiräte, die nach ihrer Zusammensetzung als Interessenvertretungen vornehmlich der Unternehmer und der Arbeitnehmer dienten. Die in den Beiräten ermöglichte Zusammenarbeit war gleichzeitig auch deswegen notwendig, weil die neuen Behörden noch nicht über genügend eigene personelle und sachliche Mittel verfügten, um die gesamte Verwaltungstätigkeit selbständig vorbereiten und durchführen zu können.

Die meisten der neuerrichteten Beiräte wurden zusammen mit den entsprechenden Verwaltungsstellen in die Nachfolgebehörden der Bundesrepublik übernommen. Beispiele dafür sind der Statistische Ausschuß des Statistischen Amtes, [128] der Ständige Beirat des Soforthilfeamtes [129] oder die Beiräte der Fachstellen im Bereich der gewerblichen Wirtschaft. [130] Andere Beiräte entsprachen früheren Beiräten, so besonders die nach dem Gesetz über den Aufbau der Verkehrsverwaltung vorgesehenen Eisenbahn- und Wasserstraßenbeiräte. [131]

Während diese und eine Anzahl weiterer ähnlicher Beiräte ganz den Vorbildern entsprachen, die schon seit dem Ende des 19. Jahrhunderts bekannt waren, entstanden im Vereinigten Wirtschaftsgebiet die ersten wissenschaftlichen, das heißt ausschließlich oder vorzugsweise aus Hochschullehrern zusammengesetzten Beiräte, die ohne gesetzliche Grundlage errichtet und später von den Bundesministerien übernommen wurden. Der bekannteste dieser Beiräte, der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesminister für Wirtschaft, ist schon drei Monate nach der Gründung der Verwaltung für Wirtschaft des Vereinigten Wirtschaftsgebiets im Oktober 1947 gebildet worden. [132]

e) Bundesrepublik Deutschland

Die geschilderte Entwicklung seit der Gründung des Deutschen Kaiserreichs bis zur Gründung der Bundesrepublik Deutschland hat sich auch in der Bundesrepublik [133] fortgesetzt: Die Zahl der Beiräte und ihre

Verbreitung bei den verschiedenen Ressorts der Regierung nahm weiter zu.

Über die Zahl der Beiräte, die im Geschäftsbereich der Bundesministerien gebildet worden sind, gibt es keinen verläßlichen Überblick. Bei entsprechenden Untersuchungen sind Beiräte nie als selbständige Kategorie geführt worden. Sie wurden entweder mit anderen Einrichtungen zusammengezählt oder unvollständig erfaßt. Als Grund hierfür ist wahrscheinlich in erster Linie die Tatsache anzusehen, daß eine juristische Definition fehlt, durch die Beiräte von anderen beratenden Gremien unterschieden werden könnten. Aus dieser Unklarheit folgte beispielsweise der Antrag der Fraktion der SPD im Bundestag, durch den die Bundesregierung um Auskunft über die "Bildung von Beiräten" ersucht werden sollte. Unter diesem Titel verstanden die Antragsteller, wie aus dem Text des Antrages hervorging, die "Beirats- bzw. Aufsichtsratsbildung". [134]

Einen offiziellen Anlaß, die Zahl der Beiräte festzustellen, bot 1958 die Kritik des Präsidenten des Bundesrechnungshofs an der Unübersichtlichkeit der großen Zahl von "Beiräten, Arbeitskreisen und Ausschüssen". [135] Aufgrund dieses Berichts, in dem für das Bundesministerium des Innern 342 "Beiräte, Fachausschüsse, Arbeitskreise und sonstige Gremien" festgestellt wurden, forderte der Haushaltsausschuß des Bundestags die Bundesregierung auf, eine generelle Übersicht vorzulegen. [136] Diese Übersicht lag ein Jahr später vor. [137] Die Gesamtzahl von "Beiräten, Ausschüssen und Arbeitskreisen" im Bereich der Bundesregierung betrug nach dieser Zählung 2470. Die Ergebnisse der Untersuchung vermitteln zwar einen gewissen Eindruck von der zahlenmäßigen Bedeutung der Ausschüsse aller Art im Bereich der Bundesregierung, über die Anzahl der Beiräte im engeren Sinn geben sie jedoch wegen der äußerst unklaren Begriffsbestimmung [138] keinen Aufschluß.

Im Bundesinnenministerium ist auf Veranlassung des Ausschusses für Organisationsfragen einige Zeit eine Liste der Beiräte geführt

worden, die nicht auf gesetzlicher Grundlage bestanden.[139] Nach dieser Liste gab es 1951 49, 1953 60 und 1960 57 "ständige Beiräte" bei den Bundesministerien, die aufgrund des § 62 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien gebildet worden waren.

Eine weitere offizielle Quelle, Aufschluß über die Zahl der Beiräte zu erhalten, bietet der Bundeshaushaltsplan. Für 1964 lassen sich dort insgesamt 168 Gremien feststellen, die unter dem Titel 225 ("Fachbeiräte und ähnliche Ausschüsse") geführt wurden. Diese Zahl scheint die weitaus zuverlässigste Angabe zu sein, wenn auch einige Beiräte unter anderen Titeln auftreten oder nicht einzeln aufgeführt werden. Aus den Angaben im Bundeshaushaltsplan geht jedoch zumeist nicht hervor, ob die genannten Gremien im Einzelfall tatsächlich als Beiräte angesehen werden können. Als Beispiel sei hier auf die unter dem Titel 225 im Haushaltsplan des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung angeführten 33 Heimarbeits- und Entgeltausschüsse hingewiesen, die keine Beiräte sind, sondern Beschlußrechte wahrnehmen.[140]

Die für "Fachbeiräte und ähnliche Ausschüsse" veranschlagten Ausgaben betrugen 1964 rd. 1 1/4 Millionen DM.[141] Da die Beiratsmitglieder ihre Tätigkeit in der Regel als Ehrenamt wahrnehmen, entstanden diese Ausgaben nicht aus der Bezahlung der Beratertätigkeit, sondern in erster Linie aus der Erstattung von Reisekosten und Sitzungsgeldern. Wie niedrig diese Ausgaben sind, zeigt sich, wenn man sie z.B. mit den veranschlagten Kosten für den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vergleicht, die 1964 insgesamt 295.000 DM betrugen, wovon 200.000 DM als Pauschalentschädigung für die fünf Sachverständigen veranschlagt waren.[142]

Nach Kenntnis des Verfassers[143] bestanden Anfang des Jahres 1965 insgesamt 174 Beiräte im Geschäftsbereich[144] der Bundesministerien. Diese Zahl übertrifft alle anderen bekannt gewordenen Zahlen.[145] Sie dürfte jedoch eher etwas zu niedrig als zu hoch sein.[146]

Die Verteilung der Beiräte auf die verschiedenen Ressorts der Bundes-

regierung war äußerst ungleichmäßig. Die weitaus meisten Beiräte, nämlich 54, wurden im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten gebildet. Nur je einen Beirat gab es bei den Bundesministerien für gesamtdeutsche Fragen, für das Post- und Fernmeldewesen und beim Bundesschatzministerium. Als besonders aufschlußreich für die fortgeschrittene Institutionalisierung der Beiräte ist die Errichtung von jeweils mehreren Beiräten auch bei den klassischen Ressorts hervorzuheben. So gab es beispielsweise beim Bundesverteidigungsministerium zwei Beiräte.

Auf die nunmehr allgemeine Verbreitung der Beiräte ist es wahrscheinlich zurückzuführen, daß in die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien eine generelle Regelung über Beiräte aufgenommen wurde. Allerdings sind die entsprechenden Vorschriften sehr allgemein gehalten. Insbesondere gehen sie nicht auf organisatorische Fragen ein, sondern beschränken sich darauf, die Beiratsmitglieder als ehrenamtliche Sachverständige auf "gewissenhafte und unparteiische Erfüllung ihrer Aufgaben", auf "Verschwiegenheit" sowie auf ein freies Mandat zu verpflichten. Bemerkenswert ist vor allem der erste Absatz: "Beiräte sollen bei einem Ministerium nur für Arbeitsgebiete von größerer Bedeutung gebildet werden", der möglicherweise als Reaktion auf die stete Zunahme der Beiräte zu verstehen ist.[147]

Im Vergleich zu der Zahl der Beiräte auf Bundesebene wurden bei den Behörden der Länderregierungen allem Anschein nach nur wenige Beiräte errichtet. So bestanden beispielsweise bei den Landesministerien in Baden-Württemberg 1956 neun Beiräte.[148] In Berlin gab es nach den Feststellungen des Verfassers 1959 elf[149] und bei der Landesregierung in Nordrhein-Westfalen sechs[150] Beiräte.

DRITTER TEIL:

AUFGABEN, MITGLIEDERSCHAFT UND ORGANISATION DER BEIRÄTE IN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

IV. DIE AUFGABEN DER BEIRÄTE

Im folgenden soll aufgrund der statutarischen Bestimmungen zur Aufgabe der Beiräte untersucht werden, welche offiziellen Aufgabestellungen vorkommen, wie diese formuliert sind und welche charakteristischen Unterschiede zwischen einzelnen Beiratstypen sich hieraus ergeben.

1. Rechtliche Beschränkung der Beiräte auf beratende Befugnisse

Über die Aufgaben der Beiräte wird in der Regel bestimmt, daß sie die jeweiligen Behörden "beraten" sollen, bei denen sie errichtet sind. Die Formulierung: "Der Beirat berät das Ministerium" (bzw. den Minister) ist in vielen Fällen die einzige statutarische Bestimmung über die Aufgaben, die in nahezu stereotyper Wiederholung immer verwendet wird, wenn kurze Angaben über Beiräte gemacht werden, z.B. in den Angaben über mehr als 30 Beiräte im Taschenheft der Spitzengremien des öffentlichen Lebens. [1]

Mit dieser kurzen undifferenzierten Formulierung wird in erster Linie eine Feststellung über die rechtlichen Befugnisse der Beiräte getroffen: Sie sollen an den Entscheidungen der Behörden nur beratend, nicht mitentscheidend beteiligt werden. Diese in der Regel für selbstverständlich gehaltene Beschränkung der Befugnisse von Beiräten [2] wird gelegentlich besonders betont, z.B. im Namen: "Beratender Beirat für Versorgungsrecht" beim Bundesarbeitsministerium [3] oder in der Geschäftsordnung, z.B. des Beirats für Orthopädie-Technik bei demselben Ministerium, in der ausdrücklich bestimmt ist, daß es "im freien Ermessen" des Ministers liege, den an das Ministerium gerichteten Empfehlungen "Rechnung zu tragen". [4]

Infolge der rechtlichen Beschränkung auf beratende Befugnisse werden sehr unterschiedliche Äußerungen der Beiräte, seien dies gutachtliche Stellungnahmen und Empfehlungen, informatorische Äußerungen oder Anregungen, Wünsche und Forderungen, von den Behörden als Beratung gewertet.

2. Beratung als offizielle Beiratsaufgabe

Nur für eine Minderheit der Beiräte, die allerdings meist bekannter sind als die übrigen Beiräte, wird die Beratungsaufgabe durch die Vorschrift näher bestimmt, daß sie die Behörden in der Form gutachtlicher Äußerungen beraten sollen. Von diesen im folgenden als Gutachterbeiräte bezeichneten Beiräten sind alle übrigen Beiräte dadurch unterschieden, daß von ihnen lediglich mündliche Beratung im Verlauf von Diskussionen erwartet wird, und die daher hier als Diskussionsbeiräte bezeichnet werden.

Die größte Verpflichtung, Rat einzuholen und Rat zu geben, wird dadurch begründet, daß Beiräte in regelmäßigen zeitlichen Abständen oder im Rahmen von Prüfungsverfahren technischer Konstruktionen Gutachten vorlegen sollen. Dies trifft allerdings nur für einen Teil der Gutachterbeiräte zu. Bekannte Beispiele für Beiräte, die zur gutachtlichen Beratung in regelmäßigen zeitlichen Abständen verpflichtet sind, bieten der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung [5] und der Sozialbeirat für alle Zweige der gesetzlichen Rentenversicherungen und der gesetzlichen Unfallversicherung. [6] Diese Beiräte, die beide aufgrund gesetzlicher Vorschriften bestehen, sollen in erster Linie jährlich ein Gutachten zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bzw. zur Höhe der Rentenanpassung vorlegen, ohne daß sie hierzu jedesmal gesondert aufgefordert werden müßten. Beiräte, die zur gutachtlichen Prüfung technischer Konstruktionen errichtet sind, sind beispielsweise der Beirat für Orthopädie-Technik beim Bundesarbeitsministerium, dessen Aufgabe "die Prüfung und Begutachtung der Neukonstruktionen von Körperer-

satzstücken, orthopädischen und anderen Hilfsmitteln" ist, [7] oder die Reaktor-Sicherheitskommission, deren Aufgabe darin besteht, "die ihr vom Bundesministerium für wissenschaftliche Forschung zugeleiteten Sicherheitsberichte für Bau und Betrieb von Kernreaktoren und anderen atomtechnischen Anlagen zu prüfen und zu begutachten, ob die gesetzlichen oder anderweitig vorgeschriebenen oder nach dem Stand der Wissenschaft und Technik für notwendig erachteten Sicherheitsbedingungen erfüllt sind". [8] Ähnlich sind auch die Aufgaben der beim Bundesarbeitsministerium aufgrund der Gewerbeordnung errichteten technischen Ausschüsse bestimmt, denen allerdings nicht ausdrücklich vorgeschrieben ist, daß sie ihre Beratungsaufgabe durch gutachtliche Äußerungen erfüllen sollen. Vielmehr sollen sie "die Bundesregierung oder den zuständigen Bundesminister insbesondere in technischen Fragen beraten und ihnen dem Stand von Wissenschaft und Technik entsprechende Vorschriften vorschlagen". [9] Da die Behörden auf die Mitarbeit der zur gutachtlichen Prüfung technischer Konstruktionen errichteten Beiräte wegen der speziellen Sachkenntnisse der Mitglieder in besonderem Maße angewiesen sind, ist deren Beteiligung an der Vorbereitung einschlägiger Entscheidungen kaum zu umgehen. Um sich gegen Fehlentscheidungen abzusichern, können einem solchen Beirat besondere Bedingungen auferlegt werden, unter denen die Beschlüsse zustandekommen sollen. So ist es beispielsweise für die Reaktor-Sicherheitskommission vorgeschrieben, daß positive Gutachten über einen Sicherheitsbericht einstimmig beschlossen werden müssen. Außerdem sind die Beschlüsse schriftlich niederzulegen und von den Mitgliedern zu unterzeichnen. [10]

Sofern bei diesen Beiräten das Sachgebiet, in dem sie beraten sollen, nicht schon von der Sache her eindeutig bestimmt ist, wird es in den statutarischen Bestimmungen möglichst genau abgegrenzt. Ein hervorragendes Beispiel hierfür bietet der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: "Der Sachverständigenrat soll in seinen Gutachten die jeweilige gesamtwirtschaftliche Lage und deren absehbare Entwicklung darstellen. Dabei soll

er untersuchen, wie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand und ausserwirtschaftliches Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wachstum gewährleistet werden können. In der Untersuchung sollen auch die Bildung und die Verteilung von Einkommen und Vermögen einbezogen werden. Insbesondere soll der Sachverständigenrat die Ursachen von aktuellen und möglichen Spannungen zwischen der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage und dem gesamtwirtschaftlichen Angebot aufzeigen, welche die in Satz 2 genannten Ziele gefährden. Bei der Untersuchung sollen jeweils verschiedene Annahmen zugrundegelegt und deren unterschiedliche Wirkungen dargestellt und beurteilt werden. Der Sachverständigenrat soll Fehlentwicklungen und Möglichkeiten zu deren Vermeidung oder Beseitigung aufzeigen, jedoch keine Empfehlungen zu bestimmten wirtschafts- und sozialpolitischen Maßnahmen aussprechen." [11] Diese Bestimmungen sind nicht nur wegen der ausführlichen Abgrenzung des Aufgabenbereichs bemerkenswert, sondern auch wegen der im letzten Satz enthaltenen Vorschrift, die dem Sachverständigenrat eine kritische Funktion zuweist, die allerdings vorher im zweiten Satz durch die Verpflichtung auf die wirtschaftspolitische Grundentscheidung der "marktwirtschaftlichen Ordnung" gegen die Formulierung radikaler Alternativen abgesichert ist. [12]

Anders als bei den Beiräten, die in regelmäßigen zeitlichen Abständen oder im Rahmen von Prüfungsverfahren technischer Konstruktionen Gutachten vorlegen sollen, bleibt es bei den übrigen Gutachterbeiräten ebenso wie gewöhnlich bei den Diskussionsbeiräten grundsätzlich dem Ermessen der Behörden und der Beiräte, sofern diese zur selbständigen Auswahl der Beratungsthemen ermächtigt sind, überlassen, ob sie an der Vorbereitung bestimmter Entscheidungen beteiligt werden oder nicht. Es ist daher auch möglich, daß sie kaum oder überhaupt nicht in Anspruch genommen werden.

Der Beratungsgegenstand dieser Beiräte wird gewöhnlich durch einen kurzen Hinweis auf ein bestimmtes Sachgebiet bestimmt, jedoch nicht

genau abgegrenzt. Charakteristische Beispiele bieten das Statut des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium: "Der Beirat soll den Bundesminister für Wirtschaft in allen Fragen der Wirtschaftspolitik ... beraten", [13] oder der nicht zu gutachtlicher Beratung verpflichtete Beirat für Städtebau und Raumordnung, in dessen Geschäftsordnung lediglich bestimmt wurde: "Beim Bundesministerium für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung ... wird für Fragen des Städtebaus und Raumordnung ein Beirat gebildet. Der Beirat berät den Minister." [14] Vielfach wird in den statutarischen Bestimmungen zur Aufgabe lediglich der schon im Namen der Beiräte enthaltene Hinweis auf den Beratungsgegenstand wiederholt. So soll beispielsweise der Beirat für Fragen der inneren Führung beim Bundesverteidigungsministerium "den Bundesminister der Verteidigung in Fragen der inneren Führung der Bundeswehr durch Abgabe von gutachtlichen Stellungnahmen ... beraten". [15] Eine nähere Abgrenzung der Aufgaben ergibt sich bis zu einem gewissen Grade indirekt aus den Kompetenzen der jeweils beratenen Behörden bzw. aus der innerbehördlichen Aufgabenverteilung. Diese Regelung bietet den Vorteil, daß sich die Aufgaben der Beiräte einem Wandel der Aufgaben der beratenen Behörden anpaßt. Ein wesentlicher Nachteil dieser nicht nur für einen Teil der Gutachterbeiräte, sondern überwiegend auch für Diskussionsbeiräte üblichen Regelung ist darin zu sehen, daß für Beratungsthemen, die in den Kompetenzbereich mehrerer Behörden fallen, nur selten Beiräte errichtet werden. Der einzige Fall, in dem ein Beirat zwei Ministerien zugleich berät, ist der "Gemeinsame Beirat für Verkehrsmedizin bei den Bundesministerien für Verkehr und Gesundheitswesen". [16] Um diesem Nachteil zu begegnen, werden in einzelnen Fällen Sonderregelungen getroffen. So nehmen z.B. aufgrund einer informellen Vereinbarung die Vorsitzenden oder andere Mitglieder der beiden wissenschaftlichen Beiräte beim Bundesministerium für Wirtschaft und beim Bundesministerium der Finanzen wechselseitig an den Sitzungen des jeweils anderen Beiratsteil, ohne dessen Mitglied zu sein. [17] Vielfach wird auch von der

Möglichkeit Gebrauch gemacht, die Vertreter mehrerer Behörden an den Sitzungen eines Beirats regelmäßig zu beteiligen. So entsenden z. B. zu den Sitzungen des Beratenden Beirats für Versorgungsrecht beim Bundesarbeitsministerium die Bundesminister der Finanzen, des Innern, der Verteidigung, für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte, für Wirtschaft und für Familienfragen regelmäßig Gastvertreter.[18] Eine weitere Möglichkeit ist die Gründung eines Beirats mit Ausschüssen bei mehreren Behörden. Hiervon wurde im Fall des Ausschusses "Bauen im Winter", dessen (Unter-)Ausschüsse für spezielle wirtschaftliche und soziale Fragen beim Bundesministerium für Wirtschaft bzw. beim Bundesarbeitsministerium errrichtet sind,[19] Gebrauch gemacht. Schließlich besteht noch die Möglichkeit, daß ein Beirat, da Beiräte nicht "bei der Bundesregierung" errichtet werden können,[20] zwar bei einem Ministerium errichtet wird, aber offiziell allen Ressorts der Bundesregierung zur Verfügung steht. Dies trifft z. B. für den beim Bundesgesundheitsministerium errichteten Bundesgesundheitsrat zu: "Der Bundesgesundheitsrat hat die Aufgabe, die Bundesregierung in Fragen der öffentlichen Gesundheitspflege und der Gesundheitstechnik, insbesondere zur Vorbereitung der Gesetzgebung auf diesen Gebieten zu beraten. Er steht im Rahmen dieser Aufgabe allen Bundesministern zur Verfügung."[21]

Falls die Aufgaben eines Beirats, was allerdings selten vorkommt, die Kompetenzen der Bundesregierung überschreiten, und daher keine Möglichkeit besteht, den Beratungsgegenstand indirekt durch die Kompetenz einer korrespondierenden Behörde abzugrenzen, wird es notwendig, die Aufgaben möglichst eindeutig in den statutarischen Bestimmungen festzulegen. Dies trifft regelmäßig im Bereich der Kulturpolitik zu und führte hier mit der Errichtung des Wissenschaftsrats und des Bildungsrats zu relativ selbständigen, mit den übrigen Beiräten nur bedingt vergleichbaren Einrichtungen mit genau festgelegten Aufgaben. So hat z. B. der Wissenschaftsrat die Aufgabe, "1. auf der Grundlage der von Bund und Ländern im Rahmen ihrer Zuständigkeit aufgestellten Pläne einen Gesamtplan für die Förderung

der Wissenschaften zu erarbeiten und hierbei die Pläne des Bundes und der Länder aufeinander abzustimmen. Hierbei sind die Schwerpunkte und die Dringlichkeitsstufen zu bezeichnen, 2. jährlich einen Dringlichkeitsplan aufzustellen, 3. Empfehlungen für die Verwendung derjenigen Mittel zu geben, die in den Haushaltsplänen des Bundes und der Länder für die Förderung der Wissenschaft verfügbar sind." [22]

Innerhalb des mehr oder weniger verbindlich formulierten Sachgebiets können die Gutachterbeiräte ebenso wie auch gewöhnlich die Diskussionsbeiräte zu Grundsatz- und Einzelfragen Stellung nehmen. So heißt es beispielsweise in der Satzung des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Verkehr: Der Beirat soll "den Bundesminister für Verkehr in Fragen der allgemeinen Verkehrspolitik und bei Entscheidungen über wichtige Einzelprobleme des Verkehrs beraten". [23] Ähnlich soll der Wissenschaftliche Beirat für das Sanitäts- und Gesundheitswesen beim Bundesverteidigungsministerium "den Bundesverteidigungsminister in Fragen des Gesundheitswesens der Bundeswehr durch Abgabe von gutachtlichen Stellungnahmen zu grundsätzlichen und Einzelfragen ... beraten." [24] Es ist anzunehmen, daß auch dann, wenn hierüber keine näheren Angaben in den statutarischen Bestimmungen zur Aufgabe gemacht werden, die Aufgabenstellung im Sinne dieser Beispiele interpretiert wird, wobei das Schwergewicht der Tätigkeit, insbesondere der wissenschaftlichen Beiräte, bei der Behandlung von Grundsatzfragen liegt. [25]

3. Sonstige offizielle Beiratsaufgaben

Obwohl es die Regel ist, daß den Beiräten in den statutarischen Bestimmungen keine anderen Aufgaben vorgeschrieben werden als die Beratung der jeweiligen Behörden, bei denen sie errichtet sind, gibt es einige Ausnahmen. Diese beschränken sich fast ausschließlich auf Diskussionsbeiräte.

Die zusätzlich zur Beratung vorgeschriebenen Aufgaben, die grund-

sätzlich die rechtliche Beschränkung auf beratende Befugnisse nicht durchbrechen, haben meist über den Einzelfall hinaus keine allgemeine Bedeutung. Lediglich die beratende Interessenwahrnehmung und verschiedene Vermittlungsaufgaben werden häufiger erwähnt.

a) Beratende Interessenwahrnehmung

Von Interessenwahrnehmung soll dann gesprochen werden, wenn Anregungen, Wünsche oder Forderungen im Interesse bestimmter Bevölkerungsgruppen von deren Vertretern vorgebracht werden. Im Rahmen der beratenden Befugnisse und in enger Verbindung mit der Beratungsaufgabe wird dies von einigen Beiräten offiziell erwartet. Es ist allerdings charakteristisch, daß erstens das Wort "Interessenwahrnehmung" bzw. "Interessenvertretung" möglichst vermieden wird und zweitens die entsprechenden statutarischen Bestimmungen nicht in den der Errichtung zugrundeliegenden Gesetzen und Erlassen enthalten sind, sondern in den Geschäftsordnungen oder in sonstigen offiziellen Erklärungen. So sollen z. B. die mehr als zwanzig beim Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft errichteten Beiräte nach der gesetzlichen Formulierung der Aufgabenstellung diese Behörde "fachlich ... beraten". [26] In der Geschäftsordnung heißt es dagegen, es sei ihre Aufgabe, die Behörde "fachlich zu beraten und Anregungen und Wünsche der Wirtschaft zur Sprache zu bringen". [27] Der Verbraucherausschuß beim Bundesernährungsministerium, dessen Errichtung keine gesetzlichen Bestimmungen zugrundeliegen, soll nach der Geschäftsordnung neben einer zweiten, später zu erörternden Aufgabe, das Ministerium "in allen Fragen seines Zuständigkeitsbereichs auf agrar- und wirtschaftspolitischem Gebiet ... beraten, die Verbraucherbelange von allgemeiner Bedeutung betreffen". [28]

Daß von dem Verbraucherausschuß die Wahrnehmung der Verbraucherinteressen erwartet wird, geht z. B. aus folgender Äusserung des Ministers anläßlich der konstituierenden Sitzung hervor: "Sie sollen ... bei wirtschaftspolitischen und gesetzgeberischen Maßnahmen gehört werden, und wir erwarten uns von Ihrer Mitwirkung neue Er-

kenntnisse und Einsichten im Interesse der Verbraucher; wir sind natürlich auch auf Forderungen gefaßt und bereit, sie ernsthaft zu prüfen und soweit wie möglich zu berücksichtigen."[29] Wie diese Formulierung deutlich dokumentiert, werden Beratung und Interessenwahrnehmung von den Beteiligten in enger Verbindung gesehen. Um diesem charakteristischen Sachverhalt gerecht zu werden, soll die Interessenwahrnehmung in Beiräten als beratende Interessenwahrnehmung bezeichnet und damit sowohl gegenüber der nicht von direkten Interessen beeinflußten Beratung wie auch gegenüber anderen Formen der Interessenwahrnehmung unterschieden werden. Die Problematik der Unterscheidung von Beratung und Interessenwahrnehmung läßt sich freilich durch den Terminus "beratende Interessenwahrnehmung" nicht klären. Grundsätzlich bleibt offen, ob insbesondere die Interessenten, aber auch die sonstigen Beiratsmitglieder, mehr als Berater das Für und Wider zu den Entscheidungsvorhaben erörtern und sachbezogene Argumente verwenden oder ob sie mehr als Interessenvertreter entsprechend ihrer Bindung an konkrete interessierte Organisationen oder entsprechend ihrem gesellschaftlichen und politischen Engagement einseitig für oder gegen bestimmte Entscheidungsvorhaben eintreten.

Wie aus anderen statutarischen Bestimmungen über die organisatorische Gestaltung der Beiräte hervorgeht, insbesondere aus den Regelungen über die Bestellungsverfahren für die Mitglieder und über die Zusammensetzung der Mitgliederschaft, besteht offensichtlich die Aufgabe einer großen Zahl von Beiräten zu einem wesentlichen Teil in der beratenden Interessenwahrnehmung. Die Scheu, diese Tatsache offen zu deklarieren, kommt auch in der gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien zum Ausdruck: "Die Mitglieder der Beiräte nehmen zu den ihnen vorgelegten Fragen nach bester Überzeugung Stellung und sind nur sich selbst verantwortlich. Sie sind, wenn sie von Organisationen kommen, weder als deren Vertreter tätig, noch an Weisungen gebunden."[30]

Aus der Sicht der Interessenten selbst scheint diese Frage weniger

problematisch zu sein. Einen Hinweis dafür, daß die Interessenten ihre Beteiligung an einem Beirat als eine unter mehreren Möglichkeiten der Interessenwahrnehmung ansehen, bieten beispielsweise die Äußerungen von Mitgliedern des Beirats für Vertriebenen- und Flüchtlingsfragen beim Bundesvertriebenenministerium, die ausdrücklich feststellten, was in dem Beirat nicht erreicht werde, müsse durch Beziehungen etwa zu den politischen Parteien oder zur Presse angestrebt werden. Die Beiratsmitgliedschaft wurde als "ein Mantel, in dem man erscheint", der Beirat als "verlängerter Arm der Verbände" umschrieben. [31]

In einigen Fällen weichen die statutarischen Bestimmungen allerdings von der zurückhaltenden Formulierung der Aufgabe der beratenden Interessenwahrnehmung ab. Aber auch dann wird nicht deutlich gesagt, daß diese Beiräte die Behörden im Interesse der jeweils direkt von den Entscheidungen betroffenen Gruppen der Bevölkerung beraten. Statt der jeweiligen Behörde werden vielmehr "das Volk" oder "die Öffentlichkeit" als Adressaten der Interessenwahrnehmung genannt. So ist z. B. die "Vertretung der Seeverkehrsinteressen gegenüber dem deutschen Volke und der öffentlichen Meinung des Auslandes" eine der Aufgaben des Seeverkehrsbeirats beim Bundesministerium für Verkehr. [32] Ähnlich sollen die Beiräte für Vertriebenen- und Flüchtlingsfragen in Nordrhein-Westfalen u. a. die "Interessen (der Vertriebenen, Flüchtlinge und Zugewanderten) in der Öffentlichkeit vertreten". [33]

b) Vermittlungsaufgaben

Mit "Vermittlung" soll hier die Aufgabe bezeichnet werden, als Bindeglied zwischen den Behörden einerseits und bestimmten Organisationen, Bevölkerungsgruppen oder ganz allgemein "der Öffentlichkeit" zu wirken. Diese Aufgabe wird einzelnen Beiräten ausdrücklich übertragen. So sollen z. B. die Polizeibeiräte in Nordrhein-Westfalen "Bindeglied zwischen Bevölkerung, Selbstverwaltung und Polizei" sein und das "vertrauensvolle Verhältnis zwischen ihnen ... erhalten und

... fördern". [34] Von den verschiedenen in Hamburg nach dem Schulverwaltungsgesetz gebildeten Beiräten sollen die Beiräte der berufsbildenden Schulen "die Verbindung mit den an der Berufsausbildung beteiligten Kreisen sicherstellen", und der Landesschulbeirat soll "die Beziehungen zwischen Schule, Eltern und Öffentlichkeit pflegen". [35]

Die eindeutige Absicht, einem Beirat ausschließlich Vermittlungsaufgaben zu übertragen, ist 1948 von dem Studienausschuß für Hochschulreform in der britischen Besatzungszone formuliert worden. Der Studienausschuß schlug vor, bei jeder Hochschule einen Hochschulbeirat zu bilden: "Damit der Hochschul-Beirat ein Bindeglied zwischen der Hochschule und der Öffentlichkeit (oder der Gesellschaft) sein kann, schlägt die Kommission vor, daß er aus Vertretern von verschiedenen unpolitischen Körperschaften zusammengesetzt ist ... Es ist wesentlich, daß durch die Schaffung eines Hochschul-Beirats eine Mitverantwortung derjenigen Kreise der Bevölkerung geschaffen wird, die an der Hochschule Kritik üben, und die ihr ihre Exklusivität oder ihre Abschließung von der Öffentlichkeit vorhalten ... Durch die Mitglieder des Hochschul-Beirats werden die Anliegen der Hochschule in verschiedene Kreise der Bevölkerung getragen, und umgekehrt tragen die Mitglieder des Hochschul-Beirats Gesichtspunkte in die Diskussion der Hochschulangelegenheiten, die den vorwiegend mit den Fragen der Forschung beschäftigten akademischen Lehrern oft fremd sind." [36] Auf diesen Vorschlag legte der Ausschuß ganz besonders Wert, da er durch diese Neuerung in der Zukunft die dringend für notwendig gehaltenen engeren Beziehungen zwischen Hochschule und Öffentlichkeit sichern wollte. Errichtet wurden entsprechende Hochschulbeiräte z. B. bei den Universitäten in Hamburg, Heidelberg und Bonn. [37]

Die Aufgabe der Vermittlung zwischen den Behörden und "der Bevölkerung" tritt bezeichnenderweise vornehmlich in Bereichen auf, in denen speziell interessierte Verbände fehlen. In Bereichen dagegen, in denen spezielle Interessenverbände bestehen, werden diese anstelle der "Bevölkerung" oder der "Öffentlichkeit" als Partner der Behörden genannt. In diesen Fällen wird statt der allgemeinen Vermittlung gele-

gentlich offiziell erwartet, daß sie, wie z. B. der Wirtschaftsausschuß für Außenhandelsfragen beim Bundesernährungsministerium, der "ständigen Fühlungnahme"[38] oder der "Zusammenarbeit" zwischen einer Behörde und den speziellen Interessenverbänden dienen. So hat der Beirat für ländliches Siedlungswesen beim Bundesernährungsministerium die Aufgabe, die an der ländlichen Siedelung beteiligten und sonst interessierten Kreise über Vorhaben und Maßnahmen der Bundesregierung auf diesem Gebiete zu unterrichten, Anregungen und Vorschläge entgegenzunehmen und abzustimmen und so zur Zusammenarbeit aller Beteiligten beizutragen".[39]

Wenigstens teilweise ist auch die gelegentlich einem Beirat übertragene Aufgabe, die von den Beiratsmitgliedern vertretenen Bevölkerungsgruppen zu beraten, als Vermittlung zu interpretieren. Beispiele bieten der Verbraucherausschuß beim Bundesernährungsministerium, zu dessen Aufgaben es neben der Beratung des Ministeriums auch gehört, "bei der Unterrichtung, Aufklärung und Beratung der Verbraucherschaft mitzuwirken",[40] oder die Beiräte für Vertriebenen- und Flüchtlingsfragen in Nordrhein-Westfalen, die "die Vertriebenen, Flüchtlinge und Zugewanderten aus der Sowjetischen Besatzungszone beraten ... und bei ihnen Verständnis für die Maßnahmen der Behörde wecken" sollen.[41] Um die Beratung der Vertriebenen und Flüchtlinge tatsächlich durchführen zu können, richteten diese Beiräte auf Kreisebene regelmäßige Sprechstunden ein.

Als besondere Variante der Vermittlungsaufgabe können auch die Fälle angesehen werden, in denen Beiräte die Aufgabe haben, koordinierend und verbindend zwischen einer Behörde und einschlägigen Forschungseinrichtungen zu wirken. So ist es z. B. Aufgabe des Beirats der Bundesforschungsanstalt für Viruskrankheiten der Tiere in Tübingen, die Bundesanstalt und den Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten "in Fragen der Forschung zu beraten und die Verbindung der Anstalt zu Wissenschaftlern und Forschungseinrichtungen gleicher und verwandter Wissensgebiete zu pflegen".[42]

Ähnlich ist die "gegenseitige Abstimmung der Forschungsvorhaben zwischen den Hochschulinstituten und der Anstalt 'Deutscher Wetterdienst' " eine der Aufgaben des Wissenschaftlichen Beirats des Deutschen Wetterdienstes. [43]

Wenigstens teilweise und bis zu einem gewissen Grade wird im Rahmen der hier als Vermittlungsaufgaben zusammengefaßten besonderen Aufgaben von den als Beiratsmitgliedern berufenen Vertretern von Interessenverbänden erwartet, daß sie entsprechend der beratenden Interessenwahrnehmung gegenüber den Behörden umgekehrt auch die Interessen der Behörden gegenüber den von deren Entscheidungen jeweils betroffenen Bevölkerungsgruppen bzw. den speziellen Interessenverbänden wahrnehmen. Am deutlichsten wird dieser Zusammenhang in der erwähnten, für die Vertriebenen- und Flüchtlingsbeiräte in Nordrhein-Westfalen gültigen Bestimmung, in der diesen Beiräten die Aufgabe übertragen wird, bei den Vertriebenen und Flüchtlingen "Verständnis für die Maßnahmen der Behörde (zu) wecken". [44] Die Aufgabe, "Mittler zwischen der Vertriebenenverwaltung und den Vertriebenen- und Flüchtlingsverbänden" zu sein, ist gelegentlich sogar als die Hauptaufgabe dieser Beiräte bezeichnet worden. [45]

Die verschiedenen Vermittlungsaufgaben werden zwar nur selten ausdrücklich als offizielle Beiratsaufgabe erwähnt, wahrscheinlich erfüllen jedoch viele Beiräte die eine oder andere Variante dieser Aufgabe. Dies ist aus bestimmten weiteren statutarischen Regelungen zu schließen, die eine Kommunikation in beiden Richtungen, zur Behörde und von der Behörde, erleichtern. Hierzu gehören vor allem Bestimmungen, die einerseits den Beiratsmitgliedern das Recht einräumen, Entschließungen vorzulegen und Anträge zu stellen, und andererseits vorsehen, daß Vertreter der beratenen Behörden zu den Sitzungen entsandt werden können und dort jederzeit zu hören sind.

Eine bedeutsame Variante der Vermittlung wird in keinem Fall als offizielle Beiratsaufgabe genannt: die Vermittlung zwischen Sachverständigen und Interessenten. Ob und inwieweit Beiräte, zu deren Mitgliedern Sachverständige und Interessenten gehören, diese Aufgabe

erfüllen, läßt sich schwer abschätzen. Obwohl derartige Beiräte immer wieder errichtet werden,[46] scheinen die Erfahrungen mit solchen Beiräten sehr unterschiedlich zu sein.[47]

V. DIE MITGLIEDERSCHAFT DER BEIRÄTE

1. Verfahren bei der Bestellung von Beiratsmitgliedern

Bei der Bestellung von Beiratsmitgliedern lassen sich im Prinzip drei Verfahren unterscheiden: Wahl, Berufung und Kooptation. Diese Verfahren sind einerseits nicht in gleicher Weise praktikabel und werden daher teilweise nur selten angewandt. Andererseits bieten sie bestimmten Gruppen der Bevölkerung bzw. bestimmten Organisationen, den Behörden, die einen Beirat errichten, oder den Beiräten selbst unterschiedliche Chancen, die Zusammensetzung der Beiräte und damit indirekt die Aufgabenstellungen sowie die Art und Weise, in der die Aufgaben erfüllt werden, zu beeinflussen.

a) Wahl der Beiratsmitglieder

Beiratsmitglieder können in Urwahlen, in Wahlen durch parlamentarische Vertretungskörperschaften und in Wahlen durch Interessenorganisationen bestellt werden. Von diesen Möglichkeiten kommt lediglich die Wahl durch parlamentarische Vertretungskörperschaften häufiger vor.

Die Wahl als Bestellungsverfahren für Beiratsmitglieder legitimiert die Gewählten prinzipiell nur als Vertreter der wählenden Gruppen, Organisationen oder Gremien, nicht dagegen als Experten für ein bestimmtes Sachgebiet, was freilich nicht ausschließt, daß die gewählten Vertreter zugleich auch Experten sind. Für die Aufgabenstellung von Beiräten, deren Mitglieder durch Wahlen bestellt werden, folgt daraus, daß die Aufgaben der Interessenwahrnehmung und der Vermittlung die offizielle Beratungsaufgabe an Bedeutung überragen.

aa) Urwahlen

Urwahlen als Bestellungsverfahren für Beiratsmitglieder waren in den ersten Jahren des Bestehens der Beiräte für Vertriebenen- und Flüchtlingsfragen in Nordrhein-Westfalen vorgeschrieben und kommen gegenwärtig nur bei der Bestellung der Elternbeiräte an öffentlichen Schulen vor. Die Bedingungen und Konsequenzen dieses Bestellungsverfahrens sollen hier am Beispiel der Beiräte für Vertriebenen- und Flüchtlingsfragen in Nordrhein-Westfalen untersucht werden.

Bei der ersten, durch die deutsche Verwaltung geregelten Bildung der Vertriebenenbeiräte in Nordrhein-Westfalen im Jahre 1947 [1] wurden die Vertreter der Vertriebenen durch Urwahlen bestellt. Diese Regelung hatte verschiedene Gründe. Vor allem sollten einerseits die Vertriebenen und Flüchtlinge selbst möglichst weitgehend an der Bestellung ihrer Vertreter in den Beiräten beteiligt werden, um diese auf demokratische Weise zur Vertretung der Interessen der Vertriebenen und Flüchtlinge zu legitimieren und mit genügend Autorität zu Verhandlungen mit den Behörden auszustatten. Andererseits hätte die Berufung als mögliche Alternative kaum durchgeführt werden können, da es schwierig gewesen wäre, geeignete Vertreter aus der den Behörden kaum bekannten Vertriebenen- und Flüchtlingsbevölkerung auszuwählen, und da Interessenverbände, die solche Vertreter hätten namhaft machen können, noch verboten waren. Die Bestellung der ebenfalls an den Beiräten für Vertriebenen- und Flüchtlingsfragen beteiligten Vertreter der einheimischen Bevölkerung erfolgte dagegen durch Berufung.

Die Wahlen sollten nach den Regeln parlamentarischer Wahlen in allen Gemeinden des Landes durchgeführt werden. Es waren auch vereinfachte Wahlen mit öffentlicher Abstimmung in "Flüchtlingsversammlungen" erlaubt. Wahlvorschläge durften von den politischen Parteien und von den Vertriebenen, die zu diesem Zweck Wahlversammlungen einberufen lassen konnten, eingereicht werden. [2] Die

ersten Wahlen fanden um die Jahreswende 1947/48 statt. Die grundsätzliche Problematik der mit hohem Anspruch ausgestatteten quasiparlamentarischen Wahl zu Gremien mit nur beratenden Aufgaben zeigte sich schon bei dieser Wahl. Die Wahlbeteiligung war im allgemeinen gering. In Bonn betrug sie z. B. 14 % der Wahlberechtigten. [3] Dies galt nicht als Ausnahme, wenn sie auch in eigenen Kreisen 70 bis 80 % erreichte, was zeigt, daß eine hohe Wahlbeteiligung durchaus möglich war. In der überwiegenden Zahl der Gemeinden wurde in Flüchtlingsversammlungen öffentlich über Einheitslisten abgestimmt. [4]

Für die beiden folgenden Wahlen in den Jahren 1949 und 1954 galten im Prinzip die alten Bestimmungen. [5] Lediglich das Vorschlagsrecht der politischen Parteien entfiel. Statt dessen erhielten die inzwischen zugelassenen Verbände der Vertriebenen und Flüchtlinge das Recht, Wahlvorschläge einzureichen. Falls keine alternativen Wahlvorschläge eingereicht wurden, galten die Vorgeschlagenen ohne Wahlgang als gewählt. Die Änderungen führten dazu, daß bei den "Wahlen" von 1954, die nicht mehr in den Gemeinden, sondern in den Kreisen stattfanden, in 91 von 95 Kreisen die Vorschläge der Vertriebenen- und Flüchtlingsverbände ohne Wahlgang von der Verwaltung angenommen wurden. In den übrigen fünf Kreisen fanden Abstimmungen über je zwei Verbändelisten statt. [6]

Diese Wahlen entsprachen keineswegs mehr den ihnen zugrundegelegten Ansprüchen, die an Wahlen für parlamentarische Vertretungskörperschaften gestellt werden, eher handelte es sich um eine an bestimmte Bedingungen geknüpfte Delegation der Beiratsmitglieder durch Interessenverbände. Der aus den besonderen Umständen unternommene Versuch, die Beiratsmitglieder durch Urwahlen zu bestellen, hat sich demnach im Fall der Beiräte für Vertriebenen- und Flüchtlingsfragen in Nordrhein-Westfalen nicht bewährt, und es ist zu vermuten, daß dieses Verfahren wegen der im Vergleich zur entscheidungsberechtigten Mitwirkung in parlamentarischen Vertretungskörperschaften wenig verlockenden Aussicht auf lediglich beratende Mitwirkung

einerseits und dem Aufwand an Wahlaktivitäten und finanziellen Mitteln[7] andererseits kaum zur Bestellung von Beiratsmitgliedern geeignet ist. Für die Beiräte für Vertriebenen- und Flüchtlingsfragen in Nordrhein-Westfalen wurde 1957 die Urwahl abgeschafft und statt dessen die Wahl der Beiratsmitglieder durch die parlamentarischen Vertretungskörperschaften eingeführt.[8]

Wenn Beiratsmitglieder durch Urwahlen bestellt werden, ist zu erwarten, daß die wählende Bevölkerung Einfluß auf die Zusammensetzung der betreffenden Beiräte hat und vor allem, daß die Gewählten einerseits gegenüber ihren Wählern verpflichtet sind und andererseits aus der Wahl besondere Ansprüche ableiten, durch die das Verhältnis zwischen Beiräten und Behörden entscheidend beeinflußt wird. Der Einfluß der Wähler und die Verpflichtung der Gewählten gegenüber den Wählern fand bei den Beiräten für Vertriebenen- und Flüchtlingsfragen in Nordrhein-Westfalen ihren Ausdruck in der Bestimmung, daß auf Verlangen von mindestens einem Viertel der Wahlberechtigten Flüchtlingsversammlungen einberufen und auf Verlangen der Mehrheit der Wahlberechtigten die Beiräte vorzeitig aufgelöst werden mußten.[9] Die Beiratsmitglieder traten nicht nur als Sachverständige oder als Interessenvertreter auf, sondern bestanden darauf, schon um sich von den übrigen Vertretern der Vertriebenen- und Flüchtlingsverbände abzuheben, "gewählt" zu sein und suchten ihre Autorität durch den Anspruch auf Repräsentation der betreffenden Bevölkerungsgruppe zu verstärken: "Die Beiräte - das sollte nie vergessen werden - sind die Repräsentanz von über drei Millionen Vertriebenen und Flüchtlingen in unserem Lande".[10] Die Sozialminister des Landes Nordrhein-Westfalen (sie waren die Partner des Landesvertriebenenbeirats in der Verwaltung) akzeptierten diesen Anspruch ausdrücklich, in dem sie die Beiräte eine "echte Repräsentanz der Vertriebenen und Flüchtlinge" nannten.[11]

Bei den Vorbereitungen zur Gründung eines Vertriebenenbeirats bei der Bundesregierung tauchte ebenfalls die Frage nach dem Bestellungsverfahren auf. Die Bestellung der Mitglieder durch Urwahlen

nach dem Vorbild Nordrhein-Westfalens wurde jedoch abgelehnt. Unter einer Vielzahl von Argumenten wurde auch darauf hingewiesen, daß ein durch Urwahlen gebildeter Beirat "unwillkürlich einen Gegensatz zu dem parlamentarischen Flüchtlingsausschuß und dem Abgeordneten als solchem" ergäbe. Diese Ansicht unterstützten insbesondere die beiden anwesenden Bundestagsabgeordneten. [12]

Außer den Mitgliedern der Beiräte für Vertriebenen- und Flüchtlingsfragen in Nordrhein-Westfalen werden nur die Mitglieder der Elternbeiräte an öffentlichen Schulen in Urwahlen gewählt. Auch hier gelten vereinfachte Bestimmungen: Die Wahlen finden gewöhnlich in Elternversammlungen statt. [13]

bb) Wahl der Beiratsmitglieder durch parlamentarische Vertretungskörperschaften

Eine zweite Möglichkeit der Wahl von Beiratsmitgliedern ist die Wahl durch parlamentarische Vertretungskörperschaften. Die Wahlvorschläge werden entweder von den an den Entscheidungen der zu beratenden Behörden interessierten Organisationen oder von den Fraktionen der Wahlgremien selbst vorgelegt. Die prinzipielle Problematik dieses Bestellungsverfahrens besteht darin, daß die parlamentarischen Vertretungskörperschaften die Berater derselben Verwaltungsbehörden bestimmen und legitimieren, die sie nach ihrem Verfassungsauftrag kontrollieren.

Zu der Neuwahl der Beiräte für Vertriebenen- und Flüchtlingsfragen in Nordrhein-Westfalen im Jahre 1957 wurde die Wahl der Beiratsmitglieder durch die parlamentarischen Vertretungskörperschaften eingeführt. [14] Für die Mitglieder der Beiräte (auch für die früher lediglich berufenen Mitglieder) mußten nun von den entsprechenden Organisationen Vorschläge an die Vertretungskörperschaften der Stadt- und Landkreise eingereicht werden, die ihrerseits die Beiratsmitglieder wählten. Die parlamentarischen Vertretungskörperschaften hatten außerdem das Recht, drei weitere Mitglieder aus ihren eigenen Reihen zu wählen. Damit eine Auswahl möglich war, mußte die doppelte

(1961 die dreifache) Anzahl der zu wählenden Mitglieder vorgeschlagen werden.

Die neue Entwicklung wurde von den Beiräten und von den Vertriebenenverbänden heftig bekämpft, denn sie erwarteten eine "Politisierung", d.h. parteipolitische Einflußnahme auf die Beiräte. [15] Gegen die Bedenken der Vertriebenen versicherte das Sozialministerium, "daß parteipolitische Einflüsse bei der Bildung der Beiräte so weitgehend wie nur irgend möglich ausgeschaltet werden sollten", [16] es werde vor allem Vorsorge getroffen werden, "daß die Vertretungskörperschaften - besonders dann, wenn sich die Verbände und Vereinigungen der Vertriebenen und Flüchtlinge jeweils auf einen Einheitsvorschlag einigen - von diesen Vorschlägen nur abweichen, wenn wirklich schwerwiegende Bedenken gegen einen von den Vorgeschlagenen bestehen. Es wird gleichzeitig einer Politisierung der Beiräte durch die in den Vertretungskörperschaften vertretenen Parteien weitgehend entgegengewirkt". [17] Der Verband der Landsmannschaften reagierte auf die Neuordnung der Beiratswahlen, indem er seinen Kreisverbänden empfahl, "durch die Vorlage von Einheitslisten jenen Gefahren der Aufsplitterung in parteipolitisch bestimmte Gruppen entgegenzutreten, die für uns der entscheidende Gesichtspunkt waren, der geplanten Neuregelung unseren Widerstand entgegenzusetzen". [18] In Bonn z.B. präsentierten die Verbände 1957 je eine Liste von Mitgliedern und von stellvertretenden Mitgliedern; 1961 wurden sie aufgefordert, zusätzlich eine weitere Liste einzureichen, die sie als Liste der Ersatz-Stellvertreter bezeichneten.

Die parteipolitischen Kämpfe bei den Beiratswahlen in Bonn 1957 und 1961 zeigten deutlich die direkte Abhängigkeit von der politischen Zusammensetzung der Vertretungskörperschaft, in die der Beirat nun geriet. 1957, als die CDU im Rat der Stadt nur über die Hälfte der Stimmen verfügte, wählte der Rat in den Beirat einstimmig, nachdem die Vertriebenenverbände auf Wunsch der CDU-Fraktion eine Person in ihren Wahlvorschlag ausgewechselt hatten. [19] Der Vorsitzende, den der Beirat aus seiner Mitte wählte, wurde einstimmig ge-

wählt. Er war gleichzeitig Vorsitzender einer großen Landsmannschaft. Sein unterlegener Konkurrent war Stadtverordneter der CDU und Mitarbeiter in der CDU-Geschäftsstelle. [20] 1961 dagegen hatte die CDU im Rat der Stadt die absolute Mehrheit. Sie machte von ihrer Machtstellung im Rat weitgehenden Gebrauch: Aus der ersten Vorschlagsliste der Vertriebenenverbände wurden ohne Angabe von Gründen nur drei Mitglieder gewählt. Die übrigen vier Mitglieder wurden aus der Liste der Stellvertreter entnommen. Der Beirat wurde nur mit Mehrheit gewählt. [21] Bei der Wahl des Beiratsvorsitzenden durch den Beirat stellte sich der bisherige Vorsitzende wieder zur Wahl. Er verlor in einer Kampfabstimmung mit neun zu zehn Stimmen gegen ein Mitglied der CDU, da plötzlich das Gerücht auftauchte, er gehöre der SPD an. [22] Später vertrat der neue Vorsitzende die Meinung, der Beirat sei, seit er politisch mit der Mehrheit des Stadtrats übereinstimme, viel leistungsfähiger, da er keine parteipolitischen Hindernisse in den Verhandlungen kenne. [23]

Die Abfolge der Ereignisse läßt den Schluß zu, daß die Wahl der Beiratsmitglieder im Rat der Stadt Bonn durch parteipolitische Motive bestimmt war, und es ist zu vermuten, daß die Wahl von Beiratsmitgliedern durch parlamentarische Vertretungskörperschaften auch in anderen Fällen zu mehr oder weniger deutlicher Berücksichtigung parteipolitischer Gesichtspunkte bei der Bestellung der Mitglieder und damit wahrscheinlich zu direktem Einfluß der politischen Parteien auf die Arbeit der Beiräte führt.

Die Bestellung von Beiratsmitgliedern durch Wahl in parlamentarischen Vertretungskörperschaften kommt verhältnismäßig häufig vor. So hat sich z. B. das Abgeordnetenhaus von Berlin während seiner dritten Wahlperiode zehnmal mit Wahlen zu Beiräten beschäftigt, wozu noch einige Nachwahlen kamen. [24] Die Wahlen beruhten auf Vorschlägen der Fraktionen und brachten immer einstimmige Ergebnisse. Mit einer (auf einem Bundesgesetz beruhenden) Ausnahme waren zwei bis sieben Beiratsmitglieder zu wählen. Es wurden gewöhnlich die beiden großen Fraktionen des Abgeordnetenhauses berücksichtigt,

möglichst im Verhältnis ihrer Mitgliederstärke. Obwohl in den meisten Fällen nicht die Wahl von Abgeordneten vorgeschrieben war, wurden doch fast nur Abgeordnete vorgeschlagen und gewählt.

Die Wahl von Beiratsmitgliedern durch parlamentarische Körperschaften ist äußerst kritisch zu beurteilen, wie sich an folgendem Beispiel zeigen läßt. In Berlin wurden 1955 der Festwochenbeirat und der Theaterbeirat zu einem Kunstbeirat zusammengefaßt. [25] Seine Mitgliederschaft setzte sich aus sieben Abgeordneten und Vertretern der Senatoren der Volksbildung und Finanzen zusammen. Er hatte die Aufgabe, die "beteiligten Senatsverwaltungen zu beraten". [26] Nachdrücklich wurde in dem entsprechenden Senatsbeschluß darauf hingewiesen, daß weder die Verantwortung der zuständigen Senatoren noch die künstlerische Alleinverantwortung der Leiter der Kunstinstitute durch die Tätigkeit dieses Beirats aufgehoben oder auch nur eingeschränkt werde. Dennoch ist zu bedenken, daß in diesem Fall Parlament und Regierung offiziell in einem die Gewaltentrennung überbrückenden Beirat gemeinsam und ausschließlich die Behörden vor den Entscheidungen berieten, welche sie später getrennt überwachen und kontrollieren sollten.

Aufgrund welcher Vorstellungen das Abgeordnetenhaus Mitglieder für Beiräte bei Verwaltungsbehörden wählt, bleibt im allgemeinen unklar. Eine unter Umständen auch auf andere Fälle anwendbare Interpretationsmöglichkeit bietet das Berliner Schulgesetz, aufgrund dessen der Erziehungsbeirat beim Senat von Berlin errichtet ist. [27] In diesem Fall fungiert das Abgeordnetenhaus als Wahlgremium für die neben den Vertretern der Elternschaft, der Lehrerschaft, der Gewerkschaften sowie sonstiger pädagogisch interessierter Kreise zu bestellenden sieben "Vertreter der Öffentlichkeit", die anderenfalls nur in Urwahlen gewählt werden könnten.

Eine Zwischenlösung zwischen den in Berlin für die Wahl von Beiratsmitgliedern durch das Abgeordnetenhaus und in Nordrhein-Westfalen für die Wahl der Mitglieder der Beiräte für Vertriebenen- und Flüchtlingsfragen gültigen Regelungen, ist für die Wahl der Mitglieder des

Landesgesundheitsrats in Bayern vorgeschrieben. In diesem Fall wird die eine Hälfte der Mitglieder von den Landtagsfraktionen "entsprechend ihrem Stärkeverhältnis ... nominiert" und die andere Hälfte auf Vorschlag einer Anzahl gesetzlich festgelegter Körperschaften und Verbände vom Landtag "bestätigt". [28]

Der Deutsche Bundestag wählt, wenn man von dem Sonderfall des Beirats bei der Bundestagsbibliothek [29] absieht, keine Mitglieder für Beiräte. [30] In mehreren Fällen ist jedoch über die Errichtung beiratsähnlicher Gremien des Bundestags bei einzelnen Ressorts der Bundesregierung diskutiert worden, wobei die grundsätzliche Problematik der Wahl von Beiratsmitgliedern durch parlamentarische Vertretungskörperschaften deutlich hervortrat.

So lehnte der Bundesinnenminister einen Antrag der SPD-Bundestagsfraktion ab, einen "parlamentarischen Beirat" für den Aufbau der geplanten Bundespolizei zu errichten: [31] "Es soll hier ... eine beratende Instanz für den Bundesminister und sein Ministerium (geschaffen werden). Ein solcher Beirat könnte an sich von dem Minister selber als Exekutivorgan berufen werden. Aber dann wäre er nicht das, was offenbar mit dem Antrag gewünscht und beabsichtigt ist, d.h. ein parlamentarisches Organ, das vom Parlament selbst eingesetzt und ihm verantwortlich ist ... Selbst wenn ... ein parlamentarischer Beirat durch Gesetz geschaffen würde, müßte die Berufung seiner Mitglieder wiederum durch die Bundesregierung erfolgen, da es sich um ein Organ der Exekutive handelt." [32] Gleichfalls unter Hinweis auf das Prinzip der Gewaltenteilung lehnte der Bundesminister der Finanzen einen von der SPD-Bundestagsfraktion beantragten Ausschuß des Bundestags bei der Bundesmonopolverwaltung für Branntwein ab, der als Nachfolger des früheren Beirats, in dem u.a. auch der Reichstag vertreten war, errichtet werden sollte. [33]

In zwei Fällen sind jedoch solche aus Bundestagsabgeordneten zusammengesetzten beiratsähnlichen Gremien errichtet worden, und

zwar der "Handelspolitische Beirat" beim Bundesministerium für Wirtschaft und das für Fragen der Bundesnachrichtendienste zuständige "Vertrauensmännergremium" der Bundestagsfraktionen. Der "Handelspolitische Beirat" entstand, als die Bundestagsfraktion der SPD verlangte, die politische Grundsatzfrage zu klären, ob die Neuregelung der Handelsbeziehungen ohne Beteiligung des Parlaments durch Verwaltungsabkommen durchgeführt werden könne.[34] Da der Rechtsausschuß des Bundestags entgegen der Auffassung der Bundesregierung die Ratifizierungsbedürftigkeit der Handelsabkommen grundsätzlich bejahte, die Bundesregierung aber auf ihrem Standpunkt beharrte, empfahl der Außenhandelsausschuß des Bundestags, um "zu einer praktischen Lösung auf diesem Gebiet" zu kommen, eine "Absprache" zu treffen, derzufolge der Bundestagsausschuß für Außenhandelsfragen einen "parlamentarischen Beirat" bilden sollte. In der zur Abstimmung vorgelegten und auch angenommenen Empfehlung hieß es: "Der Beirat berät die Bundesregierung beim Abschluß handelspolitischer Vereinbarungen. Er soll als Bindeglied zwischen der handelspolitischen Arbeit der Bundesregierung und der parlamentarischen Arbeit dafür sorgen, daß die grundsätzliche Verantwortung des Parlaments für die Gestaltung der allgemeinen politischen und wirtschaftlichen Geschehnisse auch auf dem Gebiet der Außenhandelspolitik zur Auswirkung kommen."[35]

Das Vertrauensmännergremium für Angelegenheiten der Bundesnachrichtendienste wurde zuerst von der Bundestagsfraktion der SPD[36] und, nachdem der in der Folge der sogenannten "Telefonaffaire" eingesetzte Untersuchungsausschuß des Bundestags zu dem Schluß kam, daß "die Erfüllung der Aufgaben des Verfassungsschutzes und der übrigen Nachrichtendienste ... der ständigen Kontrolle des Deutschen Bundestags bedarf,"[37] auch von der Bundestagsfraktion der CDU/CSU gefordert: "Wir sind auch der Meinung, daß es zweckmäßig ist, ... daß das Parlament in Form eines Beirats wie bei anderen Institutionen so auch bei der Institution des Verfassungsschutzes mit vertreten ist."[38] Nach den Vorstellungen der Bundesregierung sollte

dieses Gremium "unter Vorsitz des vom Bundeskanzler bestimmten Mitglieds der Bundesregierung mindestens dreimal jährlich zusammentreten. An den Sitzungen sollten die über Nachrichtendienste Aufsicht führenden Bundesminister oder ihre Vertreter teilnehmen. Nach den Vorstellungen der Bundesregierung soll das Gremium in seinen Sitzungen Berichte der Leiter der Nachrichtendienste entgegennehmen, der Bundesregierung Anregungen übermitteln und sie in grundsätzlichen Fragen der Arbeit der Bundesnachrichtendienste beraten." [39] Nach der Errichtung dieses Gremiums erläuterte der Präsident des Bundesamtes für Verfassungsschutz dessen Aufgaben folgendermaßen: "Wie Sie wissen, müssen wir unsere Methoden geheimhalten, und es kommen immer wieder Fälle vor, die sich nicht für die Öffentlichkeit eignen, über die man aber dem berufenen Vertreter des Parlaments durchaus vertraulich Auskunft geben kann. Etwas zu erklären, was nach außen hin schlecht aussieht oder dargestellt worden ist, den Fall zu schildern und auch sonst da einmal unsere Forgen anbringen zu können, daran wäre uns gelegen." [40]

Bei diesen im Deutschen Bundestag von Seiten der parlamentarischen Opposition geforderten bzw. auf deren Initiative angebotenen Gremien handelt es sich nicht um Ausschüsse nach der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags. Sie können aber auch nur bedingt als Beiräte angesehen werden, da ihre Aufgaben offensichtlich in erster Linie darin bestehen sollten, diffizile Probleme der parlamentarischen Kontrolle der Exekutive zu lösen. Sie demonstrieren jedoch eine äußerst kritisch zu beurteilende Möglichkeit der Verwendung von Beiräten, die grundsätzlich schon in jeder Wahl von Beiratsmitgliedern durch parlamentarische Vertretungskörperschaften angelegt ist. Solche beiratsähnlichen Gremien mögen zwar in besonders gelagerten Einzelfällen, auch ohne über formelle Kontrollrechte zu verfügen, eine gewisse Kontrollwirkung haben und so ihren Zweck erfüllen. Grundsätzlich werden jedoch die Kontrollrechte des Parlaments durch die nichtöffentliche, von Absprachen zwischen Parla-

ment und Regierung abhängige Tätigkeit solcher Gremien eingeschränkt, da es ohne Zweifel schwierig sein dürfte, Entscheidungen der Exekutive, die unter beratender Mitwirkung von Abgeordneten zustandegekommen sind, später im Parlament einer kritischen Kontrolle zu unterziehen.

cc) Wahl der Beiratsmitglieder durch Interessenorganisationen

Eine dritte Möglichkeit der Wahl von Beiratsmitgliedern wäre die Wahl durch die Organisationen, die Mitglieder in einen Beirat entsenden.

In der Bundesrepublik[41] ist dem Verfasser kein Fall bekannt geworden, in dem solche Wahlen vorgeschrieben sind. Vielmehr werden die Vertreter interessierter Organisationen von den Behörden, bei denen der betreffende Beirat errichtet ist, berufen. Darüber, wie eventuelle Berufungsvorschläge zustande kommen sollen, werden keine Vorschriften gemacht. Selbstverständlich bleibt es den Organisationen überlassen, aufgrund ihrer eigenen Satzungsbestimmungen ihre Auswahl mittels Wahlen zu treffen.

Aus der Tatsache, daß die von interessierten Organisationen entsandten Beiratsmitglieder berufen werden, folgt, gleichgültig wie die Auswahl im übrigen vorgenommen wird, daß sie nicht als Repräsentanten dieser Organisationen gelten können, sondern lediglich als deren Vertreter.

b) Berufung der Beiratsmitglieder

Das bei weitem am häufigsten angewandte Bestellungsverfahren für Beiratsmitglieder ist die Berufung. Der Vorgang der Berufung ist kaum formalisiert. Er läuft aber meist so ab, daß die berufende Stelle einzelne Personen oder Organisationen einlädt, in einem Beirat mitzuarbeiten, und um Zusagen bzw. personelle Vorschläge bittet. Daraufhin wird die Berufung ausgesprochen.

In der Regel wird die Berufung durch den Leiter der Behörde ausge-

sprochen, bei der ein Beirat errichtet ist. Im Falle eines Beirats bei einem Bundesministerium also durch den Minister, auch wenn der betreffende Beirat nur eine einzelne Abteilung des Ministeriums beraten soll. Unter bestimmten Umständen werden die Mitglieder einiger Beiräte durch übergeordnete Instanzen oder unter Beteiligung weiterer Stellen ausgesprochen.

So werden die Mitglieder einiger Beiräte bei Bundesministerien durch die Bundesregierung berufen. Eine solche Konstruktion kann dadurch begründet sein, daß die Beratungsergebnisse eines Beirats nicht nur mittelbar über ein Ministerium, sondern direkt bei Entscheidungen der Bundesregierung verwendet werden sollen. Ein typisches Beispiel ist der Sozialbeirat beim Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, dessen jeweilige Gutachten zur Rentenanpassung Bestandteil der Entscheidung der Bundesregierung sind und mit dieser zusammen dem Bundestag zur Beschlußfassung vorgelegt werden. [42] In anderen Fällen bedeutet die Berufung durch die Bundesregierung, daß der betreffende Beirat nicht nur einem, sondern mehreren oder allen Ressorts der Bundesregierung zur Verfügung stehen soll. Dies trifft beispielsweise für den Bundesgesundheitsrat zu. [43] Berufung durch übergeordnete Stellen kann auch eine Folge der untergeordneten Position der zu beratenden Behörde sein. Dieser Fall tritt manchmal bei nachgeordneten Bundesbehörden ein. So werden die Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats beim Deutschen historischen Institut in Paris, einer unselbständigen Bundesanstalt im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für wissenschaftliche Forschung, nicht durch den Direktor dieses Instituts, sondern durch den Bundesminister berufen. [44] Die Mitglieder des Beirats beim Statistischen Bundesamt werden zwar vom Präsidenten dieser Behörde, jedoch "im Benehmen mit dem zuständigen Bundesminister berufen". [45] Die Berufung der Mitglieder eines Beirats bei einer nachgeordneten Bundesbehörde durch den Bundesminister kann auch darauf hindeuten, daß der betreffende Beirat formell den Bundesminister berät. Dies trifft für den Deutschen Luftfahrzeug-Ausschuß beim Luftfahrt-Bun-

desamt zu, der "den Bundesminister für Verkehr beim Erlaß von Bau-, Prüf- und Betriebsvorschriften für Luftfahrtgerät (berät)" und dessen Mitglieder von diesem Minister berufen werden. [46]

Eine weitere Variante ist die Berufung durch das Staatsoberhaupt, [47] die den Beiräten mehr Prestige verleiht. In der Bundesrepublik kommt die Berufung durch den Bundespräsidenten nur in den seltenen Fällen vor, in denen ein Beirat keiner bestimmten Behörde zugeordnet, sondern als relativ selbständige Einrichtung errichtet ist, wie z. B. der Wissenschaftsrat [48] oder der Sachverständigenrat für Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. [49]

Aus dem Recht der Behörden, die Mitglieder der bei ihnen errichteten Beiräte zu berufen, ist jedoch nicht zu folgern, daß sie in ihrer Auswahl unbeschränkt sind. Vielmehr müssen sie gewöhnlich bestimmte Gegebenheiten, teils auch konkrete Vorschriften berücksichtigen.

Eine verhältnismäßig freie Auswahl haben die berufenden Behörden bei der Auswahl von Wissenschaftlern und sonstigen Sachverständigen. Die wichtigsten Einschränkungen ergeben sich daraus, daß fast immer einige Kapazitäten eines bestimmten Faches nicht übergangen werden können, wenn die betreffende Disziplin zur Mitarbeit in einem Beirat gebraucht wird. Andernfalls wird ein solcher Beirat von Anfang an disqualifiziert sein. Wenn die berufende Behörde sich nicht derartigen Gefahren aussetzen will, bleibt ihr die Möglichkeit, entweder, wie im Fall des Wissenschaftlichen Beirats des Deutschen Weiterdienstes, alle Inhaber einschlägiger planmäßiger Lehrstühle an deutschen Hochschulen zu Beiratsmitgliedern zu berufen, [50] oder die Verantwortung der Auswahl an eine kompetente Stelle abzugeben. So werden z. B. die in dem Sozialbeirat beim Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung zu berufenden Wissenschaftler nicht vom Minister, sondern von der Westdeutschen Rektorenkonferenz ausgewählt. [51] Unter Umständen entfällt jede Auswahlmöglichkeit, weil es nur sehr wenige Sachverständige für einen bestimmten Beratungs-

gegenstand gibt, die dann sämtlich berufen werden müssen. [52]

Eine gewisse Beschränkung der Auswahl ergibt sich auch aus politischen Rücksichten. So wird beispielsweise in den wissenschaftlichen Beirat eines Wirtschaftsministers, der die Marktwirtschaft zur politischen Doktrin erklärt, kaum ein strenger Verfechter planwirtschaftlicher Theorien berufen werden, selbst wenn dessen wissenschaftliche Leistung anerkannt sein sollte. Umgekehrt wird im allgemeinen auch eine politisch zu einseitige Auswahl von den Regierungsparteien angehörenden bzw. nahestehenden Mitgliedern nach Möglichkeit vermieden werden, um keine diesbezüglichen Vorwürfe, etwa von Seiten der parlamentarischen Opposition, zu provozieren. Dieser Vorwurf wurde z. B. von der SPD gegen die Zusammensetzung der Kommission für staatsbürgerliche Bildungs- und Erziehungsarbeit (Beirat für politische Bildung) beim Bundesinnenministerium erhoben, die die Bundesregierung aus Anlaß antisemitischer Ausschreitungen errichtete. [53]

Wenn keine Sachverständigen, sondern Vertreter von Organisationen, seien dies Interessenverbände, sonstige interessierte Organisationen oder auch Behörden, berufen werden sollten, sieht sich die berufende Stelle weniger dem Problem gegenübergestellt, die Mitglieder persönlich auszuwählen, als vielmehr die Organisationen zu bestimmen, die um personelle Vorschläge gebeten werden sollen. In diesen Fällen wird die Auswahl zugleich eingeschränkt und erleichtert durch die Tatsache, daß die meisten Interessenverbände, um solche Organisationen handelt es sich vorwiegend, kongruent zum Aufbau der öffentlichen Verwaltung gegliedert sind. Dachverbände und Bundesvorstände entsprechen den zentralen Entscheidungsinstanzen auf der Bundesebene, Landes- und Ortsverbände den Landes- und Kommunalverwaltungen. Die berufende Behörde findet daher ihre Partner im Bereich der Interessenverbände auf gleicher Ebene. Dazu kommt, daß unter den fraglichen Interessenverbänden oft ein einziger, immer aber nur sehr wenige, die übrigen in dem gleichen Sachbereich bestehenden Verbände schon aufgrund ihrer relativen Mitgliederzahl

eindeutig übertreffen. Für die berufende Behörde ist es aus politischen Gründen unmöglich, diese Verbände zu übergehen, was zudem aus praktischen Erwägungen heraus unklug wäre, da sie vielfach auch das bedeutendste Reservoir an Sachverstand besitzen. Wenn nicht politische Umstände oder spezielle Beratungsthemen die Berücksichtigung kleinerer Verbände erforderlich machen, haben diese kaum eine Chance, in Beiräten vertreten zu sein.

Als Beispiel hierfür können die gewerkschaftlichen und die konfessionellen Organisationen gelten. [54] Wenn nur ein Vertreter "der Gewerkschaften" berufen werden soll, kommt unter den gegenwärtigen Umständen allein der weitaus führende Deutsche Gewerkschaftsbund infrage. So gab es z.B. in der Reaktor-Sicherheitskommission beim Bundesministerium für wissenschaftliche Forschung [55] oder, um einen völlig anderen Sachbereich zu nennen, im Beirat für Entwicklungshilfe beim Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit [56] nur je einen Vertreter der Gewerkschaften, die vom Deutschen Gewerkschaftsbund entsandt wurden.

Ist dagegen wegen eins speziellen Beratungsthemas die Mitarbeit bestimmter fachlich zuständiger Gewerkschaften erforderlich, dann werden diese allein oder neben dem Deutschen Gewerkschaftsbund beteiligt. So waren z.B. im Seeverkehrsbeirat beim Bundesverkehrsministerium die Deutsche Angestelltengewerkschaft, die Industriegewerkschaft Metall und die Gewerkschaft öffentliche Dienste, Transport und Verkehr [57] und im Luftfahrtbeirat bei dem gleichen Ministerium der Deutsche Gewerkschaftsbund, die Deutsche Angestelltengewerkschaft und die Gewerkschaft öffentliche Dienste, Transport und Verkehr [58] vertreten.

Öfters sollen ohne Begründung durch ein spezielles Beratungsthema nicht nur ein, sondern zwei Vertreter der Gewerkschaften berufen werden. In diesen Fällen werden gewöhnlich der Deutsche Gewerkschaftsbund und die Deutsche Angestelltengewerkschaft um Vorschläge zur Berufung von Beiratsmitgliedern gebeten. Dies trifft z.B. zu

bei dem Beirat für Vertriebenen- und Flüchtlingsfragen beim Bundesvertriebenenministerium[59] oder beim Forschungsbeirat für Fragen der Wiedervereinigung beim Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen.[60] Eine Ausnahme macht der Erziehungsbeirat beim Senat von Berlin, zu dessen Mitgliedern neben Vertretern dieser beiden Gewerkschaften auch ein Vertreter des Deutschen Beamtenbundes als "Vertreter der Gewerkschaften" gehört.[61]

Im Bereich der konfessionellen Organisationen gibt es, anders als bei den Gewerkschaften, zwei etwa gleich große Kirchen, die zusammen nahezu die gesamte Bevölkerung der Bundesrepublik zu ihren Mitgliedern zählen. Bei der Berufung von Vertretern konfessioneller Organisationen werden immer die Evangelische Kirche Deutschlands und die Katholische Kirche bzw. diesen jeweils nahestehende Organisationen, so etwa die konfessionellen Wohlfahrtsverbände, gleichmäßig berücksichtigt. Beispiele hierfür sind der Beirat für Fragen der inneren Führung beim Bundesverteidigungsministerium[62] oder der Beirat für Familien- und Jugendfragen beim Bundesfamilienministerium.[63] Weitere konfessionelle oder weltanschauliche Organisationen, die alle im Vergleich mit den beiden großen Kirchen nur sehr kleine Mitgliederzahlen aufweisen können, werden in der Regel nicht aufgefordert, Mitglieder für Beiräte zu benennen. Eine Ausnahme macht unter den Wohlfahrtsverbänden die Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland, die gewöhnlich Vertreter in Beiräte entsendet, in denen die Freien Wohlfahrtsverbände vertreten sind, wie etwa im Beirat für Vertriebenen- und Flüchtlingsfragen beim Bundesvertriebenenministerium.[64] Jüdische Kultusgemeinden entsenden auch in die Programmbeiräte des Westdeutschen und des Norddeutschen Rundfunks (sowie in mehrere, hier nicht als Beiräte aufgefaßte Rundfunkräte) Vertreter.[65]

In der Auswahl der Beiratsmitglieder sind die berufenen Behörden vielfach durch bestimmte Vorschriften eingeschränkt. So sollen beispielsweise in dem Wirtschaftsausschuß für Außenhandelsfragen beim Bundesernährungsministerium die Landwirtschaft, die Ernährungs-

industrie, der Importhandel und die Verbraucher mit je neun Mitgliedern vertreten sein. [66] Im Fall des Deutschen Luftfahrtzeug-Ausschusses beim Luftfahrt-Bundesamt muß der Minister zwei Vertreter des Bundes, zwei Vertreter der Länder, fünf Vertreter der Luftfahrtindustrie, je drei Vertreter der Luftfahrtwissenschaft und der Luftfahrzeughalter, zwei Vertreter der Prüfstellen und je einen Vertreter der Luftfahrer, der Luftfahrt-Versicherung und der Luftfahrt-Berufsgenossenschaft berufen. [67]

In einigen Fällen sind bestimmte Länderbehörden an der Berufung der Mitglieder von Beiräten bei Bundesbehörden beteiligt. So erfolgt beispielsweise die Berufung der Mitglieder des Schätzungsausschusses für die Bewertung des Grundvermögens beim Bundesministerium der Finanzen, die unabhängige Sachverständige sein sollen, auf Vorschlag der zuständigen Länderbehörden. [68] Ähnlich werden die Mitglieder des beratenden Ausschusses für Fragen des deutschen Weinbaues und der Weinverwertung beim Bundesernährungsministerium, der sich aus Vertretern der weinbaulichen Praxis, der Wissenschaft und der Weinbauwirtschaftsvertretung zusammensetzt, auf Vorschlag der Landwirtschaftsminister der Weinbautreibenden Länder berufen. [69] Im Fall der Fachbeiräte beim Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft beruft der Bundesernährungsminister die Mitglieder "nach Anhören der beteiligten Wirtschaftskreise im Benehmen mit dem obersten Landesbehörden für Ernährung und Forstwirtschaft". [70] Ein kompliziertes, alle diese Möglichkeiten kombinierendes Verfahren ist für den Vorläufigen Bewertungsbeirat vorgeschrieben, dessen Mitglieder vom Bundesminister der Finanzen auf Vorschlag des Bundesrats im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten berufen werden, der wiederum zuvor die Berufsorganisationen der Land- und Forstwirtschaft hören muß. [71]

Ob und wie Berufungsvorschläge von den berufenden Behörden geprüft werden, läßt sich kaum feststellen, weil hierüber keine Auskünfte zu erhalten sind und statutarische Regelungen fast nie bestehen. Es scheint so zu sein, daß die berufenden Behörden sich zwar vorbehalten, neue

Vorschläge anzufordern, aber praktisch keinen Gebrauch davon machen, sondern die Vorschläge akzeptieren und eine Berufung aussprechen. Möglicherweise findet, bevor die Vorschläge offiziell eingereicht werden, wenigstens teilweise eine informelle gegenseitige Verständigung statt. Man muß aber auch damit rechnen, daß die Organisationen für einen bestimmten Beratungsgegenstand nicht immer mehrere kompetente Fachleute vorschlagen können. Wenn die Organisationen ihre Spitzenfunktionäre zur Berufung vorschlagen, liegt zudem die Vermutung nahe, daß sie der Teilnahme an dem betreffenden Beirat eine größere interessenpolitische Bedeutung beimessen. In solchen Fällen sind Alternativvorschläge eventuell schwer zu erhalten. Nur ausnahmsweise wird, jedenfalls nach den statutarischen Bestimmungen, von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, diejenigen Organisationen, die um personelle Vorschläge zur Berufung von Beiratsmitgliedern gebeten werden, zur Vorlage einer größeren Zahl von Vorschlägen aufzufordern, als Beiratsmitglieder berufen werden sollen. Dieses Vorgehen böte den Behörden eine reguläre Chance, die Berufungsvorschläge zu prüfen und eine Auswahl zu treffen. Ein Beispiel bietet das Bundesjugendkuratorium, dessen Mitglieder vom Bundesminister für Familien- und Jugendfragen auf Vorschlag einer Anzahl von Organisationen berufen werden, die jeweils "für jedes Mitglied mindestens zwei Personen vorschlagen (müssen)". [72]

c) Bestellung der Beiratsmitglieder durch Kooptation

Ein Bestellungsverfahren, das zwischen der Wahl und der Berufung steht, muß noch erwähnt werden: Die Kooptation neuer Mitglieder durch die Beiräte. Dieses Verfahren wird nur selten, vornehmlich bei wissenschaftlichen Beiräten, angewandt, z. B. für den Wissenschaftlichen Beirat bei dem Bundeswirtschaftsministerium [73] und für den Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesverkehrsministerium. [74] Außer für wissenschaftliche Beiräte ist die Kooptation neuer Mitglieder auch für den Bundesausschuß für Betriebswirtschaft beim Bundeswirtschaftsministerium [75] und für den Ausschuß für die Verbesserung der Agrarstruktur beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und

Forsten[76] vorgesehen.

Mit der Wahl ist die Kooptation insofern vergleichbar, als zur Bestellung der Beiratsmitglieder Abstimmungen stattfinden. Zur Annahme eines Kooptationsvorschlags genügt meist die einfache Mehrheit. Gelegentlich wird aber auch eine qualifizierte Mehrheit gefordert, z. B. von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder im Fall des Bundesausschusses für Betriebswirtschaft beim Bundeswirtschaftsministerium.[77]

Den Beiräten wird durch das Recht, neue Mitglieder zu kooptieren, ein ungewöhnliches Maß an Selbständigkeit zugestanden. Dieses Recht ist jedoch in den genannten Fällen dadurch eingeschränkt, daß die erstmalige Bestellung der Beiratsmitglieder durch Berufung erfolgt und daß auch später lediglich Kooptationsvorschläge gemacht werden können, die der Bestätigung durch eine Berufung des betreffenden Mitgliedes bedürfen. Diese Bestätigung hat jedoch eher einen formellen Charakter und wird in der Regel nicht versagt. So wurden z. B. die Kooptationsvorschläge des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium sämtlich[78] und die des Deutschen Ausschusses für das Erziehungs- und Bildungswesen mit einer Ausnahme[79] akzeptiert.

In keinem Fall können jedoch Beiräte etwa durch ihren Vorsitzenden völlig selbständig neue Mitglieder aufnehmen.

Demnach handelt es sich bei der Bestellung von Beiratsmitgliedern durch Kooptation um die Delegation der Auswahl in Fällen, in denen sich die Behörden nicht für kompetent genug halten, selbst die Auswahl vorzunehmen, und in denen sie bereit sind, die Selbständigkeit und Unabhängigkeit der Beiräte soweit wie irgend möglich anzuerkennen, ohne formell auf das Recht zu verzichten, über die Zusammensetzung der bei ihnen errichteten Beiräte zu bestimmen.

d) Beendigung der Mitgliedschaft

Die Bestellung der Beiratsmitglieder erfolgt in der Mehrzahl der Fälle auf eine bestimmte Zeit, nach deren Ablauf die Mitgliedschaft auto-

matisch endet. Diese Zeit beträgt meist zwei oder drei Jahre. Bei der Wahl durch parlamentarische Vertretungskörperschaften erfolgt die Bestellung gewöhnlich für die Dauer der Legislaturperiode. Hiermit wird der politische Charakter dieses Bestellungsverfahrens deutlich betont. Unter den Beiräten, deren Mitglieder von einer Behörde berufen werden, stellen einige Beiräte beim Bundeswohnungsbauministerium insofern eine Ausnahme dar, als sie für eine Legislaturperiode des Bundestags berufen werden. In diesen Fällen ist die Absicht zu vermuten, daß eine formelle Möglichkeit geschaffen werden soll, Veränderungen in der Zusammensetzung der Beiräte an einen eventuellen Ministerwechsel und einen hiermit verbundenen Wandel der politischen Ziele anpassen zu können. [80] Da die erneute Bestellung der gleichen Mitglieder gewöhnlich zulässig ist und anscheinend meist auch erfolgt, ist die periodische Bestellung in erster Linie lediglich als formelle Voraussetzung für den Fall anzusehen, daß einzelne Mitglieder möglichst unkompliziert von sich aus ausscheiden oder von der Behörde durch neue Mitglieder ersetzt werden können.

Wenn diese formelle Voraussetzung fehlt, kann die Änderung der Zusammensetzung eines Beirats sehr erschwert sein. So konnte die vom Bundesernährungsministerium erstrebte Erneuerung der Mitgliederschaft des bei diesem Ministerium errichteten Wissenschaftlichen Beirats, dessen Mitglieder 1950 ohne zeitliche Begrenzung berufen worden waren, [81] erst erfolgen, als sich der Beirat selbst auflöste. Bei der Neubildung im Jahre 1966 wurde der Beirat verkleinert und nur ein Drittel der früheren Mitglieder wieder berufen. Die neue Satzung sollte die Mitgliedschaft nunmehr formell auf sechs Jahre begrenzen. [82] Es ist anzunehmen, daß das gleiche Problem auch bei anderen Beiräten auftritt, deren Mitglieder ohne zeitliche Begrenzung bestellt werden, und daß es gerade bei wissenschaftlichen Beiräten wegen des Prestiges der Hochschullehrer und der fehlenden Möglichkeit einer informellen Verständigung mit einer entsendenden Organisation schwer zu lösen ist. [83]

Die Möglichkeit einer vorzeitigen Beendigung der Mitgliedschaft durch Abberufung, die eine der auffallendsten organisatorischen Besonderheiten der Beiräte im Dritten Reich war, ist in der Bundesrepublik nur selten vorgesehen. So kann jedes Mitglied der Reaktor-Sicherheitskommission vom Bundesminister für wissenschaftliche Forschung "aus besonderen Gründen vorzeitig abberufen werden ... Vorzeitige Abberufung wegen einer fachlichen Ansicht ist unzulässig". [84] Der Bundesverteidigungsminister kann die Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats für das Sanitäts- und Gesundheitswesen und des Beirats für Fragen der inneren Führung "im Benehmen mit dem Beirat jederzeit ohne Angabe von Gründen" abberufen. [85] Der Bundesarbeitsminister hat sich für den Ärztlichen Sachverständigenbeirat und den Beirat für Orthopädie-Technik das "Recht der Abberufung aus sachlichen Gründen oder wenn die persönlichen Voraussetzungen der Berufung entfallen sind" vorbehalten. [86] Die Mitglieder der Fachbeiräte beim Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft können, wenn sie "in gröblicher Weise gegen die ... (ihnen) obliegenden Pflichten (verstoßen) oder ... sonst ein wichtiger Grund vor(liegt)" abberufen werden. Der Minister muß sich im Fall der Abberufung von Beiratsmitgliedern ebenso wie bei der Berufung mit den obersten Landesbehörden für Ernährung und Landwirtschaft ins Benehmen setzen und die beteiligten Wirtschaftskreise anhören. [87] Wie die angeführten Beispiele zeigen, ist das Recht zur Abberufung von Beiratsmitgliedern gewöhnlich an mehr oder weniger deutlich formulierte Bedingungen gebunden. Eine Ausnahme macht in dieser Hinsicht der Luftfahrtbeirat, dessen Mitglieder ohne statutarisch festgelegte Bedingungen vom Bundesverkehrsminister "berufen und abberufen" werden. [88]

Die entsendenden Organisationen haben gewöhnlich nicht das Recht, von ihnen benannte Beiratsmitglieder zurückzurufen, da die Präsentation von Beiratsmitgliedern nicht als Mandat gewertet wird. Eine seltene Ausnahme macht die folgende, für den Beirat für Fragen der Vertriebenen und Flüchtlinge beim Bundesvertriebenenministerium

gültige Regelung: "Verliert ein Mitglied seine Eigenschaft als Vertreter der ... genannten Organisationen, so beruft der Bundesminister für Vertriebene auf Vorschlag dieser Organisationen einen Ersatzmann für den Rest der Amtsdauer."[89]

2. Zusammensetzung der Mitgliederschaft

Der direkte Einfluß auf die personelle Zusammensetzung der Mitgliederschaft von Beiräten wird bei der Bestellung der Mitglieder ausgeübt. Hier ist der Einfluß der Behörden, die einen Beirat errichten, vielfach auf ein mehr oder weniger formelles Bestätigungsrecht beschränkt. Die Behörden können aber schon vor der Errichtung bei der Planung eines Beirats, wenn dessen Zusammensetzung nach prinzipiellen Gesichtspunkten festgelegt wird, einen maßgeblichen Einfluß ausüben. Es bleibt weitgehend ihrem Ermessen überlassen, ob und zu welchem Teil Sachverständige, Interessenten oder Fachbeamte in einem Beirat vertreten sein sollen.

Neben Sachverständigen, Interessenten und Fachbeamten, die sämtlich als Experten hinsichtlich der jeweiligen Beratungsthemen zu Beiratsmitgliedern bestellt werden, könnten als vierte Mitgliedergruppe auch Laien, d.h. Personen, die in diesem Sinne keine Experten sind, zur Mitgliederschaft von Beiräten gehören.

In den Beiräten der Bundesrepublik und allem Anschein nach auch in den früheren Beiräten in Deutschland findet man keine Laien. Die Rolle, die sie in Beiräten spielen könnten, soll daher anhand britischer Vorstellungen hierüber erläutert werden. K. C. Wheare charakterisiert die Aufgaben der Laien in Ausschüssen und Beiräten folgendermaßen: "It is not so much knowledge, however, which a layman is expected to bring to his work in committees as sense, common sense. He is to check the excess of bureaucratic and expert nonsense by the application of his own common sense ... It is difficult to get one word to discribe (the) quality of a good layman. It is rather like saying he must have all the virtues of the resonable

man and also all the virtues of the unreasonable woman."[90] Nach den Beobachtungen Wheares waren auch in britischen Beiräten Laien verhältnismäßig selten zu finden, da Experten und Interessenvertreter dort die Hauptrolle spielten. Sie wurden jedoch gelegentlich als Vorsitzende und als unabhängige Mitglieder oder eben als Laien mit "common sense" berufen.[91] Im deutschen Sprachgebrauch werden gelegentlich die nichtbeamteten Mitglieder von Ausschüssen und Beiräten Laien genannt,[92] so daß z. B. die Interessenten in Beiräten als Laien angesehen werden. Dieser Wortsinn ist im englischen Sprachgebrauch zwar auch gemeint, darüber hinaus wird aber eine weitere Vorstellung mit dem Begriff des Wortes Laie verbunden. Wheare und noch nachdrücklicher Bent Christensen legen großen Wert auf folgende Überlegung: Wenn Interessenverbände Vertreter in Beiräte schicken, sind das zumeist Experten, die sich von den beamteten Experten allein durch den Interessenstandpunkt unterscheiden. Sie haben oft die gleiche Ausbildung als Juristen oder als Volkswirtschaftler und entstammen derselben sozialen Schicht wie die Beamten. Außerdem sind sie größtenteils gleichfalls Angehörige von Bürokratien. Die Einseitigkeit der Beratungen in Beiräten, die aus diesen Gründen zu erwarten ist, soll durch Laien aufgelockert werden.[93]

a) Sachverständigenbeiräte

Als Sachverständigenbeiräte sollen solche Beiräte bezeichnet werden, zu deren Mitgliederschaft weit überwiegend Sachverständige im Sinne der formalen Kriterien dieser Untersuchung gehören. Mit "weit überwiegend" ist ein Anteil der Sachverständigen von wenigstens neun Zehnteln der Mitgliederschaft gemeint. Die Wahl dieser Begrenzung, die in der Form einer präzisen Zahlenangabe sehr willkürlich erscheint, beruht auf der Annahme, daß in einem Beirat mit z. B. zwanzig Sachverständigen voraussichtlich zwei Interessenten oder Fachbeamte kaum eine Chance haben, die Meinungsbildung als Interessenten bzw. als Fachbeamte maßgeblich zu beeinflussen.

In der Regel sind Sachverständigenbeiräte zu gutachtlicher Beratung verpflichtet. An dieser Aufgabenstellung orientiert sich das Bemühen der Behörden, die einen solchen Beirat errichten, und auch dieser Beiräte selbst, die teilweise durch das Recht auf Kooptation einen maßgeblichen Einfluß auf die Zusammensetzung ausüben, ausschließlich Sachverständige als Beiratsmitglieder zu bestellen. Innerhalb der in dieser Hinsicht homogenen Zusammensetzung der Mitgliederschaft ergibt sich das Problem, Sachverständige unterschiedlicher Fachrichtungen und unterschiedlicher Einstellung zu den jeweiligen politischen Zielen zusammenzufassen.

Vornehmlich, wenn auch nicht ausschließlich, werden Hochschullehrer als Sachverständige in Beiräte bestellt. Daher gehören zu den Sachverständigenbeiräten in erster Linie die wissenschaftlichen Beiräte. Das bekannteste Beispiel ist der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium. Er diente als Vorbild für alle späteren ähnlichen Beiräte. Auch seine Bezeichnung als "Wissenschaftlicher Beirat" wurde von den später gebildeten ähnlichen Beiräten übernommen.

Seine Mitglieder sollen nach einer Formulierung des Bundeswirtschaftsministers in der Anfangszeit des Beirats "ganz überwiegend Hochschullehrer" sein. [94] Das Statut, das der Minister dem Beirat zu seinem zehnjährigen Bestehen verlieh, beschränkte den Beirat nunmehr eindeutig allein auf "Wissenschaftler, die auf dem Gebiet der Wirtschafts- oder Rechtswissenschaften als Hochschullehrer tätig sind". [95]

Die Zusammensetzung dieses Beirats ist zwar insofern völlig homogen, als sie ausschließlich aus Hochschullehrern besteht, die als Sachverständige berufen werden. Für die Tätigkeit eines Beirats ist es jedoch darüber hinaus bedeutsam, ob und in welchem Ausmaß unterschiedliche theoretische und politische Konzeptionen vertreten sind. Im Fall des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium ist dieser Gesichtspunkt in der Eröffnungsdiskussion ausführlich erörtert worden. "(Es) war freilich darauf zu achten, daß

nach Möglichkeit Verfechter sämtlicher Forschungsrichtungen vertreten waren. So sind eine Reihe der Mitglieder der Auffassung, daß der Staat die Ordnungsformen, d. h. das institutionelle Rahmenwerk, in dem gewirtschaftet wird, zu beeinflussen oder unmittelbar zu gestalten hat, daß er aber den Versuch unterlassen sollte, den Wirtschaftsprozeß unmittelbar zu steuern. Andere fordern, daß der Staat durch Festsetzung rahmengebender Daten mit den Mitteln, z. B. der Finanzpolitik oder Geld- und Kreditpolitik, unmittelbar gestaltenden Einfluß nicht nur auf die Institutionen, sondern auch auf die ökonomischen Voraussetzungen und Bedingungen des Wettbewerbs nimmt. Die dritte Gruppe endlich hält darüber hinaus auch Staatseingriffe in Form direkter Kontrollen erforderlichen Falls für zulässig."[96] Tatsächlich gehörten dem Beirat nach der Mitgliederliste von 1966 Professoren folgender Fachrichtungen an (in Klammern die Zahl der Professoren, die das jeweilige Fach vertraten): Nationalökonomie (13), Bürgerliches, Handels- und Wirtschaftsrecht (3), Wirtschafts- und Sozialpolitik (2), Finanzwissenschaft (2), Währungs- und Bankpolitik (2), Internationale wirtschaftliche Beziehungen (1), Soziologie (1).[97]

Die in dieser Hinsicht relativ heterogene Zusammensetzung der Mitgliederschaft dieses Beirats schloß nicht nur divergierende Forschungsrichtungen ein, sondern überbrückte auch die Zugehörigkeit der Wissenschaftler zu verschiedenen politischen Parteien. In der Eröffnungsdiskussion des Beirats wurde mit Nachdruck betont, daß die Mitglieder nicht "nach parteipolitischen Gesichtspunkten berufen werden".[98] Der Minister blieb diesem Grundsatz treu und berief auch Mitglieder, die oppositionellen Parteien angehörten bzw. nahestanden, so z. B. die Professoren Karl Schiller und Gerhard Weisser.

Für einen Minister ist es schwierig zu entscheiden, ob auch Sachverständige berufen werden sollen, die der jeweiligen Regierungspolitik strikt oppositionell gegenüberstehen. Denn einerseits wird möglichst objektive sachverständige Beratung gesucht, andererseits aber entstehen gewisse Schwierigkeiten, wenn das Beratergremium

zu stark divergierenden Schlüssen kommt. Die Empfehlungen und Gutachten erleichtern dann nicht die Entscheidungen, sondern erschweren sie. Aber auch aus der Sicht der Beiräte entstehen dadurch Probleme. Da die Mitglieder für längere, im Prinzip für unbegrenzte Zeit gemeinsam arbeiten sollen, ist wahrscheinlich auch durch die Gruppensituation das erträgliche Maß der Heterogenität begrenzt. Schließlich sind die Berater an den Erfolgen ihrer Bemühungen interessiert. Sie werden daher eine gewisse Neigung haben, möglichst einheitliche und wirkungsvolle Empfehlungen auszusprechen, um die beratene Behörde zu überzeugen. Aber gerade aus diesem Grund scheint es angebracht, kritische Opponenten in die Beiräte aufzunehmen, um die Objektivität der Beratung zu gewährleisten. Der "Nachteil" unbequemer und eventuell auch uneinheitlicher Ratschläge muß dann allerdings in Kauf genommen werden. In diesem Sinne fordert Ossip K. Flechtheim, "daß die wissenschaftlichen Beiräte der Ministerien ausgebaut und gestärkt werden, indem in ihnen gerade auch solche Forscher Sitz und Stimme ... (bekommen), die der Regierungspolitik kritisch gegenüberstehen". [99]

Bei allen Überlegungen über die Heterogenität der Zusammensetzung eines wissenschaftlichen Beratergremiums muß einerseits berücksichtigt werden, daß sich unterschiedliche theoretische Konzeptionen und politische Überzeugungen vielfach erst in konkreten Situationen manifestieren und keineswegs vorausgesetzt werden kann, daß einmal festgestellte Unterschiede in anderen Situationen erneut in der gleichen Verteilung auftreten. Andererseits ist der bedeutsame Unterschied zu beachten, der zwischen Gremien zur einmaligen Beratung, den Sachverständigenkommissionen, und den auf unbefristete Dauer angelegten Beiräten besteht. Die Gruppensituation eines Beirats, wie auch die fortwährende Zusammenarbeit von Behörde und Beirat beeinflussen auf die Dauer erheblich die Wirkung der heterogenen Zusammensetzung. So beobachtete Woldemar Koch, der von Anfang an Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium war, daß "die fortgesetzte Aussprache im we-

sentlich gleichbleibenden Kollegenkreis ... die inhaltliche Übereinstimmung im Urteil förderte. Verschiedenheiten im Urteil blieben zwar bestehen, betrafen aber abgesehen von Einzelfragen nicht den Themenkreis des Beirats". Er fügt allerdings die kritische Bemerkung hinzu: "Vielleicht darf man auch sagen, daß der Beirat sein Arbeitsgebiet auf den Bereich der Übereinstimmung beschränkte."[100]

Die Probleme der Zusammensetzung eines ausschließlich aus Hochschullehrern bestehenden Beirats können sich auch auf Unterschiede zwischen den Fachdisziplinen beziehen. So bestanden im Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium für Verkehr bald nach dessen noch bei der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes erfolgten Errichtung als volkswirtschaftlich orientiertem Gremium Meinungsverschiedenheiten, ob und wie dem Wunsch des Vereins Deutscher Ingenieure entsprochen werden könne, Professoren technischer Disziplinen, namentlich des Maschinenbaus, in den Beirat aufzunehmen. Zwar wurde deren Beteiligung für zweckmäßig gehalten, über die Form, in der dies geschehen sollte, konnte jedoch zunächst keine Einigung erzielt werden. Gegen die Aufnahme "der Technik" wurde geltend gemacht, daß ihr "Einbau in den bestehenden Wissenschaftlichen Beirat ... nicht ratsam (sei), weil bei einem zu großen und verschiedenartig zusammengesetzten Gremium die Zusammenarbeit leide". Bei der als Alternative vorgeschlagenen Unterteilung des Beirats in je "eine wissenschaftliche und eine technische Gruppe" wurde befürchtet, daß "die Gleichrangigkeit mit den wissenschaftlichen Beiräten in den übrigen Ministerien verloren ginge". Statt dessen wurde einem ad hoc einzuberufenden technischen Ausschuß oder der Errichtung eines neuen Beirats der Vorzug gegeben, bis sich die anfangs skeptisch beurteilte, an der schon bestehenden Unterteilung nach Professoren und Verwaltungsangehörigen orientierte Gliederung des Beirats in zwei Gruppen durchsetzte, die nun als "Gruppe A-Verkehrswirtschaft" und "Gruppe B-Verkehrstechnik" bezeichnet wurden.[101]

Für die prinzipielle Problematik der Unterscheidung von Sachverstän-

digen und Interessenten, die in dieser Untersuchung lediglich anhand eines formellen Kriteriums vorgenommen wird, bietet der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesfinanzministerium ein deutliches Beispiel. Diesem Beirat, der ebenfalls schon vor der Gründung der Bundesrepublik bei der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes errichtet wurde, gehören mit einer Ausnahme nur Hochschullehrer der Rechts- und Wirtschaftswissenschaften an. Die Mitglieder werden in den Beirat "nicht als Repräsentanten einer Gruppe, insbesondere nicht einer Interessengruppe, sondern nur für ihre Person" berufen.[102] Im Gegensatz zum Wissenschaftlichen Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium wurden in diesen Beirat anfangs auch die Leiter zweier wissenschaftlicher Institute berufen, die den Arbeitgebern bzw. den Arbeitnehmern nahestanden, und zwar Georg Gast vom Institut "Finanzen und Steuern" und Viktor Agartz vom "Wirtschaftswissenschaftlichen Institut der Gewerkschaften". Zwar waren diese beiden Mitglieder ohne Zweifel in hohem Maße sachverständig, doch war zugleich ihre Verbindung zu Interessenverbänden offensichtlich. Sie konnten daher im Sinne dieser Untersuchung nicht als Sachverständige gelten.

Neben dem Bestreben, die Interessenverbände von dem Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesfinanzministerium fernzuhalten, suchte dieses Ministerium auch die Beeinflussung der Beratungstätigkeit des Beirats durch Vertreter der Finanzbehörden, insbesondere des Ministeriums selbst, zu verhindern. Ein Mitglied, Professor A. Hartmann, war früher Staatssekretär im Bundesfinanzministerium und wurde danach Mitglied des Beirats. Umgekehrt war Professor K. M. Hettlage Mitglied, bevor er Staatssekretär wurde. Seine Mitgliedschaft ruhte seitdem. Ebenso ruhte die Mitgliedschaft von Professor P. Senf, der nur noch als nichtstimmberechtigtes Mitglied an den Sitzungen teilnahm, als er Finanzminister im Saarland wurde.[103]

Als Beispiel für einen Sachverständigenbeirat, dessen Mitgliederschaft nicht ausschließlich aus Hochschullehrern besteht, sei hier der Wissenschaftliche Beirat für das Sanitäts- und Gesundheitswe-

sen beim Bundesverteidigungsministerium erwähnt. Dieser Beirat "soll sich aus Persönlichkeiten der medizinischen Wissenschaft, der ärztlichen Praxis sowie der der Medizin verwandten Arbeitsgebiete zusammensetzen". Er besteht zu etwa zwei Dritteln aus Hochschullehrern und zu einem Drittel aus Krankenhausdirektoren.[104]

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung besteht gleichfalls nur zu einem Teil aus Hochschullehrern. Nach den strengen Bestimmungen des Gesetzes über die Bildung des Sachverständigenrats[105] ist es ausgeschlossen, daß die Mitglieder Fachbeamte oder Interessenten sind. Dennoch zeigt gerade der Sachverständigenrat die Grenzen der in dieser Untersuchung nach formellen Kriterien vorgenommenen Unterscheidung. Von den fünf Mitgliedern sind drei Hochschullehrer. Die beiden anderen Mitglieder waren vor ihrer Berufung in den Sachverständigenrat zuletzt Wirtschaftsprüfer bzw. Arbeitsdirektor. Die Problematik der Unterscheidung zwischen Sachverständigen und Interessenten sind hier besonders deutlich, denn: Ob und inwieweit diese beiden Mitglieder, die im Sinne dieser Untersuchung Sachverständige sind, als "den beiden Sozialpartnern nahestehende Repräsentanten" angesehen werden können, wie ein Vertreter des Bundesverbandes der Deutschen Industrie annahm,[106] kann kaum mit Hilfe formeller Kriterien beurteilt werden, ist aber sicher von großer Bedeutung für den Sachverständigenrat.

Gelegentlich werden Beiräte errichtet, deren Mitglieder insgesamt oder teilweise nach den hier zugrundegelegten Kriterien zwar als Sachverständige gelten und demnach den Sachverständigenbeiräten zugeordnet werden müssen, die aber hiermit nur unzulänglich charakterisiert werden, da bei der Auswahl der Mitglieder deren Ansehen oder deren Zugehörigkeit zu bestimmten Organisationen eine größere Rolle spielt als sonst bei der Auswahl der Mitglieder von Sachverständigenbeiräten. Dies sei an zwei Beispielen, dem Kulturpolitischen Beirat beim Auswärtigen Amt und dem Beirat für Fragen der inneren Führung beim Bundesverteidigungsministerium, erläu-
ert.

Die Mitglieder des Kulturpolitischen Beirats sind, ungeachtet einer Erklärung des Bundesaußenministers, daß dieser Beirat nicht als "'Ansehnliche Staffage'" für die Kulturpolitik des Auswärtigen Amtes gedacht sei, [107] offensichtlich weitgehend unter Berücksichtigung ihres Ansehens bestellt worden. Dies wurde deutlich durch die Beteiligung des ehemaligen Bundespräsidenten demonstriert, wie auch durch verschiedene Erläuterungen in der Mitgliederliste, [108] die weniger die Sachverständigenqualifikation der Mitglieder betreffen als deren Ansehen betonen, z. B. "Sohn des früheren preußischen Kultusministers", "Früherer Persönlicher Referent des Altbundespräsidenten Theodor Heuss", "Wissenschaftler und Nobelpreisträger", "Bekannter Publizist", "Früherer prominenter Zentrumspolitiker", "Eng befreundet mit Altbundeskanzler Adenauer".

Es ist anzunehmen, daß das Ansehen - eine wenigstens teilweise subjektive, dem Urteil der jeweiligen Behörde unterliegende Kategorie - bei der Auswahl der Mitglieder von Sachverständigenbeiräten regelmäßig eine gewisse Rolle spielt, auch wenn dieser Aspekt nicht so deutlich hervorgehoben wird wie im Fall des Kulturpolitischen Beirats beim Auswärtigen Amt. Hannes Friederich kommt aufgrund seiner Beobachtungen über wissenschaftliche Beiräte zu dem Schluß: "In erster Linie wird ihr Nutzen durch das Prestige bestimmt, daß ihnen die Mitgliedschaft von bekannten Wissenschaftlern verleiht." Sie haben nach seiner Meinung in diesem Sinne regelmäßig eine "Prestigefunktion". [109]

Bei der Errichtung des Beirats für Fragen der inneren Führung stand zur Diskussion, ob dieser "aus Vertretern der Verbände oder Persönlichkeiten mit Erfahrungen auf dem Gebiet der Erwachsenenbildung" zusammengesetzt sein sollte. Der Bundesverteidigungsminister entschied sich, daß der Beirat "grundsätzlich nicht nach dem Vertretungsprinzip aufgebaut werden (sollte)". [110] Tatsächlich wurden keine Vertreter der Organisationen der Bundeswehrsoldaten oder der Traditionsverbände in den Beirat aufgenommen. [111] Dennoch gleicht die Zusammensetzung der Mitgliederschaft der von Interessentenbei-

räten insofern, als die Mitglieder weit überwiegend bestimmten Organisationen angehören. Das sind nach den offiziellen Angaben der ersten Mitgliederliste: der Deutsche Gewerkschaftsbund, die Deutsche Angestelltengewerkschaft, das Zentralkommittee der Deutschen Katholiken, die Arbeitsgemeinschaft Deutscher Lehrerverbände, der Bundesjugendring, der Bund Katholischer Jugend und der Bundesjugendring Evangelischer Jugend; außerdem folgende Gremien: die Ständige Kultusministerkonferenz der Länder, der Deutsche Ausschuß für das Erziehungs- und Bildungswesen und der Personalgutachterausschuß des Deutschen Bundestages. Später wurde die Mitgliederschaft durch zwei leitende Angestellte größerer Industrieunternehmen und zwei Frauen erweitert, die dem Katholischen Deutschen Frauenbund und dem Frauenbildungswerk in leitender Funktion angehörten.[112] Die Zusammensetzung der Mitgliederschaft des Beirats für Fragen der inneren Führung läßt sich nach einer Formulierung der Beiratssprecher aber auch folgendermaßen beschreiben: "Der Beirat enthielt Repräsentanten folgender Erfahrungs- und Wissensbereiche: Theologie, Anthropologie und Philosophie, allgemeine und Schulpädagogik, Soziologie und politische Wissenschaft, militärische Befehlsführung, Erwachsenenbildung, Kulturverwaltung, Rechtswesen, Publizistik, Soldatenbetreuung und Jugendbünde. Fast alle Mitglieder hatten soldatische Erfahrung, waren zum Teil in beiden Kriegen hochdekoriert und hatten auf militärischen Rangstufen vom Gefreiten bis zum kommandierenden General gestanden."[113]

Versucht man diesen Sachverhalt: Die Auswahl der Beiratsmitglieder unter Berücksichtigung von Organisationen, die im Sinne dieser Untersuchung nicht zu den speziell interessierten Organisationen gehören, zu charakterisieren, so könnte man sagen, daß die Mitglieder zugleich als Sachverständige und als Vertreter eines von diesen Organisationen wahrgenommenen öffentlichen Interesses an den Fragen der inneren Führung der Bundeswehr berufen sind.

Gelegentlich ist dieser Sachverhalt mit der Berücksichtigung des Ansehens bei der Auswahl der Beiratsmitglieder verbunden und wird

dann offiziell durch die Formulierung umschrieben, daß die Beiratsmitglieder, wie z. B. ein Teil der Mitglieder des Wissenschaftsrats, "anerkannte Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens" sein sollen.[114] Das sind in diesem Fall im wesentlichen Vertreter großer Industrieunternehmen.[115]

Die Voraussetzung, daß Sachverständige in erster Linie wegen ihrer einschlägigen Sachkenntnisse zu Beiratsmitgliedern bestellt sein sollen, steht nicht unbedingt im Widerspruch zur Berücksichtigung des Ansehens als weiterem Auswahlkriterium. Wenn aber das Ansehen, unter Umständen offiziell durch die Formulierung, daß die Beiratsmitglieder "anerkannte Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens" sein sollen, zum maßgeblichen Auswahlkriterium erhoben wird, können die betreffenden Beiratsmitglieder nicht mehr als Sachverständige im Sinne dieser Untersuchung angesehen werden. In diesen praktisch sehr seltenen Fällen trifft eher die Bezeichnung "Honoratioren" zu, die gelegentlich in kritischer Absicht zur Charakterisierung des Beirats für Fragen der inneren Führung[116] wie auch der wissenschaftlichen Beiräte insgesamt verwandt worden ist.[117]

b) Interessentenbeiräte

Als Interessentenbeiräte sollen Beiräte bezeichnet werden, zu deren Mitgliederschaft weit überwiegend (d. h., analog zur Begriffsbestimmung der Sachverständigenbeiräte, zu wenigstens 9/10) aus Interessenten besteht.[118]

Die Zusammensetzung der Mitgliederschaft von Interessentenbeiräten zeigt in erster Linie das Bestreben der Behörden, die einen solchen Beirat errichten, eine möglichst umfassende Beteiligung der jeweiligen Interessenorganisationen zu erreichen, die von diesen als ausgewogen akzeptiert werden kann.

Die Auswahl beschränkt sich teilweise auf verhältnismäßig wenige direkt und nach ihrem überwiegenden Organisationszweck vornehmlich an dem jeweiligen Beratungsthema der betreffenden Beiräte interessierte Organisationen. Im Grenzfall können sogar ausnahms-

weise lediglich ein oder zwei Organisationen vertreten sein. Dies trifft z. B. für den Gutachterausschuß des Deutschen Sports beim Bundesinnenministerium zu, dessen Mitgliederschaft mit dem Finanzausschuß des Deutschen Sportbundes identisch ist, [119] oder den Beirat für die Kriegsgeschädigten beim Bundesministerium für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte, dessen Mitgliederschaft aus den Vertretern zweier Interessenverbände besteht. [120] Meist ist, auch wenn nur im engeren Sinne interessierte Organisationen berücksichtigt werden, die Zahl der vertretenen Organisationen wesentlich größer. So gehören beispielsweise dem Ausschuß für Kreditfragen des gewerblichen Mittelstandes beim Bundeswirtschaftsministerium Vertreter von vierzehn Organisationen "der Spitzenverbände der kreditnehmenden und kreditgebenden Wirtschaft" an. [121]

Teilweise erstreckt sich die Auswahl der Mitglieder auch auf Organisationen, für die das jeweilige Beratungsthema nicht in dem gleichen Maße von zentraler Bedeutung ist, wie für die nach ihrem überwiegenden Organisationszweck speziell interessierten Organisationen. Ein charakteristisches Beispiel hierfür ist der Beirat für Vertriebenen- und Flüchtlingsfragen beim Bundesvertriebenenministerium, zu dessen Mitgliedern neben den Vertretern der Landesbeiräte für Vertriebenen- und Flüchtlingsfragen Vertreter von neun Vertriebenen- und Flüchtlingsverbänden gehören. [122] Außer diesen nach ihrem überwiegenden Organisationszweck speziell an den Fragen der Vertriebenen- und Flüchtlinge interessierten Verbänden sind weitere sechzehn Organisationen in diesem Beirat vertreten, die, wie etwa die Verbände der Freien Wohlfahrt oder die Spitzenverbände der Sozialpartner, nicht in erster Linie an Vertriebenen- und Flüchtlingsfragen interessiert sind.

Der Gesichtspunkt einer als ausgewogen akzeptierbaren Beteiligung der interessierten Organisationen tritt besonders deutlich dann hervor, wenn einzelne Organisationen, obgleich verbindliche Beschlüsse in Beiräten nicht getroffen werden, das Stimmenverhältnis also nicht entscheidend ist, danach streben, eine ihrer Mitgliederschaft entspre-

chende Zahl von Vertretern zu stellen bzw. wenn eine Gruppe von Organisationen einen bestimmten Anteil an der Gesamtmitgliederschaft verlangt. So forderten z. B. im Fall des Beirats für Vertriebenen- und Flüchtlingsfragen beim Bundesvertriebenenministerium die Vertriebenen- und Flüchtlingsverbände statt der gesetzlich vorgesehenen vierzehn Vertreter vierundzwanzig, d. h. über die Hälfte der Gesamtmitgliederschaft, erreichten jedoch lediglich eine Erhöhung ihres Anteils auf sechzehn Mitglieder. [123] Aber auch innerhalb der Gruppe der Vertriebenen- und Flüchtlingsverbände gab es Auseinandersetzungen darüber, welche Organisationen vertreten sein sollten, und wieviele Vertreter sie jeweils erhalten sollten. [124] Die Zahl der Vertreter der einzelnen Verbände wurde schließlich in grober Annäherung an die Größe der von ihnen vertretenen Bevölkerungsgruppen aufgeteilt.

Auf den gleichen Zusammenhang deutet auch die verbreitete Tendenz zu paritätischer Vertretung bestimmter Organisationen, vornehmlich der Evangelischen und der Katholischen Kirche und der Sozialpartner, die z. B. im Fall des Beirats für Vertriebenen- und Flüchtlingsfragen, in dem die beiden Kirchen und die Spitzenverbände der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber nach dem Bundesvertriebenengesetz paritätisch vertreten sind, [125] für die Verbände der Sozialpartner besonders deutlich hervortrat. Während in dem entsprechenden Gesetzentwurf lediglich ein Vertreter des "Allgemeinen Deutschen Gewerkschaftsbundes" vorgesehen war, wurde im Verlauf der Beratungen dieses Gesetzes zunächst vorgeschlagen, der Deutsche Gewerkschaftsbund und die Deutsche Angestelltengewerkschaft sollten zusammen einen Vertreter entsenden und schließlich allein aus Gründen der Parität beschlossen, daß die Spitzenverbände der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber je zwei Vertreter bestellen sollten. [126]

Daß sich die Behörden bei der Auswahl der Beiratsmitglieder mehr oder weniger an dem Gesichtspunkt einer umfassenden und als ausgewogen akzeptierbaren Beteiligung der interessierten Organisationen orientieren, zeigt sich unter Umständen besonders deutlich ge-

rade dann, wenn sie, etwa um die Mitgliederzahl der Beiräte in Grenzen zu halten, einzelne interessierte Organisationen abweisen, die sich um die Aufnahme in einen Beirat bemühen. In dieser Beziehung besonders aufschlußreich sind die Argumente des Deutschen Handlungsgehilfenverbandes wie auch der Behörde, als dieser Verband forderte, in den Beirat für Fragen des unselbständigen Mittelstandes beim Bundesministerium für besondere Fragen aufgenommen zu werden. In dem Beirat waren als Arbeitnehmerorganisationen nur der Deutsche Gewerkschaftsbund und die Deutsche Angestelltengewerkschaft vertreten. Der Deutsche Handlungsgehilfenverband berief sich auf seine Erfolge bei den Wahlen zur Angestelltenversicherung und forderte ein "Mitsprache- und Mitwirkungsrecht für seine Mitglieder und Wähler".[127] Der Minister wies darauf hin, daß die Mitgliederzahl des Beirats im Interesse der Arbeitsfähigkeit nicht erhöht werden solle, und betonte: "... als Sprecher für die Angestellten ihrer Gesamtheit können ... nur solche Personen angesehen werden, die als Vertrauensträger der alle Berufsgruppen und Geschäftszweige umfassenden Spitzenorganisationen der Angestellten hervorgetreten sind". Aus diesem Grunde seien nur "die Vertreter der großen Spitzenverbände" berufen worden. Dem Wunsch von sechzehn Sonderorganisationen nach "unmittelbarer Beteiligung im Beirat" habe nicht entsprochen werden können. Andernfalls "könnten die Spitzenverbände ihrerseits geltend machen, daß nunmehr für jede ihrer beruflichen oder branchenmäßigen Untergliederungen Vertreter in den Beirat zu berufen wären".[128]

Aber auch dann, wenn nur eine beschränkte Zahl von Mitgliedern in einen Beirat aufgenommen werden soll, um diesen arbeitsfähig zu erhalten oder weil die Mitgliederzahl gesetzlich festgelegt ist, bestehen verschiedene Möglichkeiten, dennoch die Zahl der beteiligten Organisationen zu erhöhen.

So bot im Fall des Beirats für Fragen des unselbständigen Mittelstandes der Minister für besondere Fragen an, daß sich die Vertreter des Deutschen Handlungsgehilfenverbandes ebenso wie die der sechzehn anderen Organisationen, die in den Beirat aufgenommen werden woll-

ten, als "Sachverständige" an der Arbeit der Ausschüsse des Beirats beteiligen könnten. Durch dieses vielfach angewandte Verfahren kann auch bei begrenzter Mitgliederzahl eine umfassende Beteiligung der interessierten Organisationen erreicht werden.

In den Beiräten für Vertriebenen- und Flüchtlingsfragen in Nordrhein-Westfalen wurde von einer weiteren Möglichkeit Gebrauch gemacht, die Zahl der tatsächlich beteiligten Organisationen über die reguläre Mitgliederzahl hinaus zu erweitern. Und zwar empfahl das Sozialministerium offiziell, darauf zu achten, daß die stellvertretenden Mitglieder anderen Verbänden angehören als die Mitglieder, um so die Berücksichtigung einer größeren Zahl von Organisationen zu ermöglichen.[129]

Schließlich kann das gleiche Ziel auch noch dadurch erreicht werden, daß bei der Auswahl der Beiratsmitglieder Personen berücksichtigt werden, die gleichzeitig mehrere interessierte Organisationen vertreten. Auf diese Weise erhielten z. B. 25 am Seeverkehr interessierte Wirtschaftsunternehmen eine Vertretung im Seeverkehrsbeirat beim Bundesministerium für Verkehr.[130]

Durch das Bestreben, eine möglichst umfassende Beteiligung der jeweils interessierten Organisationen zu erreichen, anerkennen die Behörden die beratende Interessenwahrnehmung als Beiratsaufgabe, auch wenn diese in den statutarischen Bestimmungen zur Aufgabe meist nicht erwähnt wird. Inwieweit sich die Interessenten als Beiratsmitglieder in ihrer Doppelrolle mehr als Berater verhalten und sachbezogene Argumente bevorzugen und anerkennen oder mehr als Vertreter interessierter Organisationen auftreten und sich auf deren Stellungnahmen berufen und festlegen, hängt wahrscheinlich in erster Linie von persönlichen Faktoren und den besonderen Umständen des jeweiligen Einzelfalles ab. Es ist aber auch damit zu rechnen, daß sich bestimmte Merkmale der Zusammensetzung hierauf auswirken.

In dieser Hinsicht kann es bedeutsam sein, ob die interessierten Or-

ganisationen ihre Spitzenfunktionäre oder ihre Fachreferenten in einen Beirat entsenden und ob ein Beirat weit überwiegend aus Vertretern von Organisationen mit gleichgerichteten oder mit gegensätzlichen Interessen zusammengesetzt ist.

Die Beteiligung der Spitzenfunktionäre deutet eher als die Beteiligung der Fachreferenten darauf hin, daß die betreffenden Organisationen dem jeweiligen Beirat eine größere Bedeutung für die Wahrnehmung ihrer Interessen beimessen und verstärkt voraussichtlich den Aspekt der Interessenwahrnehmung. Ob die interessierten Organisationen ihre Spitzenfunktionäre oder ihre Fachreferenten in einen Beirat entsenden, scheint wenigstens teilweise von der Grösse der Organisationen abzuhängen. Kleinere Organisationen sind viel häufiger durch Spitzenfunktionäre vertreten als größere. So gehörte z. B. im Beirat für Vertriebenen- und Flüchtlingsfragen beim Bundesvertriebenenministerium keiner der acht Vertreter des bei weitem größten Vertriebenenverbandes, des Bundes der Vertriebenen, dem Führungsgremium dieses Verbandes an. Dagegen waren die acht übrigen,vergleichsweise kleinen Vertriebenen- und Flüchtlingsverbände, die jeweils nur einen Vertreter stellten, durch Vorstandsmitglieder, davon vier Vorsitzende, vertreten. [131] Der Grund für diese Tendenz ist einerseits darin zu sehen, daß kleinere Organisationen wegen ihrer geringeren Chance, ihre Interessen mit anderen Methoden der Interessenwahrnehmung durchzusetzen, der Beteiligung an Beiräten eine höhere Bedeutung beimessen als größere Organisationen. Andererseits ist zu bedenken, daß kleinere Organisationen eventuell gar nicht in der Lage sind, Fachreferenten in Beiräte zu delegieren, da sie einen ausreichend qualifizierten und funktional differenzierten Mitarbeiterstab nicht verpflichten und bezahlen können. In diesem Fall bleibt ihnen keine Wahl. Sie müssen, gleichgültig für wie bedeutsam sie ihre Beteiligung an einem bestimmten Beirat halten, wenn sie überhaupt vertreten sein wollen, ihre Spitzenfunktionäre entsenden.

Wenn dagegen die Spitzenfunktionäre größerer Organisationen in einem Beirat vertreten sind, kann man annehmen, daß dies nicht auf einen Mangel an Fachreferenten zurückzuführen ist, sondern daß die betreffenden Organisationen ihrer Beteiligung an dem jeweiligen Beirat eine hohe Bedeutung für die Wahrnehmung ihrer Interessen beimessen. Ein in diesem Zusammenhang besonders interessantes Beispiel bietet der Luftfahrtrat beim Bundesverkehrsministerium, der als "Lenkungsorgan" des Luftfahrtbeirats zur "Beratung des Bundesministers für Verkehr und (zur) Mitwirkung bei der Lösung besonderer Fragen auf dem Gebiete der Luftfahrt" gebildet worden ist, [132] "um die Wirksamkeit des zahlenmäßig großen Luftfahrtbeirats durch ein kleines Spitzengremium zu erhöhen". [133] Der Luftfahrtrat ist vor allem in dem Sinne "Spitzengremium", als ihm weit überwiegend Spitzenfunktionäre der größeren an der Luftfahrt interessierten Organisationen angehören. Sie sind zum Teil Mitglieder und Vorsitzende der Ausschüsse des Luftfahrtbeirats. Teilweise wurden sie aber auch, was der Absicht des Ministeriums entsprach, erst durch die Gründung dieses exklusiven Gremiums veranlaßt, sich zu beteiligen. [134] Besonders aufschlußreich ist, daß einige der Organisationen, die in beiden Gremien vertreten sind, in den Luftfahrtrat die höheren Funktionäre entsandten. [135]

Außerdem kann unter den Bedingungen, die eventuell die Interessenwahrnehmung als Beiratsaufgabe begünstigen, auch die Zusammensetzung der Mitgliederschaft eines Beirats aus Vertretern von Organisationen mit gleichgerichteten oder gegensätzlichen Interessen bedeutsam sein. In dem einen Fall sehen sich die Mitglieder, wenn sie durch abweichende oder gegensätzliche Argumente nicht provoziert werden, möglicherweise weniger veranlaßt, ihre Argumente gegen sachbezogene Einwände abzusichern. Im anderen Fall stehen sich die Vertreter gegensätzlicher Interessen unter Umständen so unvermittelt gegenüber, daß sie dazu neigen, sich auf die Stellungnahmen ihrer Organisationen zu berufen und festzulegen.

Beispiele für Beiräte, deren Mitglieder Organisationen mit dem gleichen Interesse vertreten, sind z. B. der Verbraucherausschuß beim Bundeswirtschaftsministerium, dessen Mitglieder sämtlich und der Verbraucherausschuß beim Bundesernährungsministerium, dessen Mitglieder fast ausschließlich als Vertreter der Verbraucherinteressen berufen sind. Zugleich ist aber selbst bei diesen beiden Beiräten, auch wenn sie hinsichtlich der prinzipiellen Interessenrichtung homogen zusammengesetzt sind, damit zu rechnen, daß ihre Mitglieder unterschiedliche und möglicherweise sogar gegensätzliche Meinungen vertreten, da die beteiligten Organisationen teils miteinander konkurrieren und teils sehr verschiedene Bevölkerungsgruppen vertreten.[136]

Gegensätzliche Interessen vertreten, oder besser: vertreten unter Umständen, je nach dem speziellen Einzelthema z. B. im Ausschuß für Kreditfragen des gewerblichen Mittelstandes beim Bundeswirtschaftsministerium die Vertreter der Spitzenverbände der kreditnehmenden und der kreditgebenden Wirtschaft, die zusammen die Mitgliederschaft dieses Ausschusses stellen.[137] Ähnlich bestehen auch der Beirat für die Versicherer und Versicherungsnehmer in der Kraftfahrzeugversicherung beim Bundeswirtschaftsministerium[138] oder der Beirat für Bausparkassen beim Bundesaufsichtsamt für das Versicherungs- und Bausparkassenwesen[139] ausschließlich aus Vertretern von Organisationen mit gegensätzlichen Interessen.

Beiräte, deren Mitgliederschaft in dieser Weise aus Vertretern von Organisationen mit gleichgerichteten oder gegensätzlichen Interessen besteht, werden jedoch nur selten errichtet. Vielmehr ist es für die große Mehrheit der Interessentenbeiräte charakteristisch, daß zu ihren Mitgliedern Vertreter einer größeren Zahl von Organisationen gehören, die im Hinblick auf das jeweilige Beratungsthema mehr oder weniger unterschiedliche, aber nur zum Teil und nur unter bestimmten Umständen, je nach dem beratenen Einzelthema gleichgerichtete oder gegensätzliche Interessen verfolgen.[140]

c) Beiräte mit kombinierter Mitgliederschaft

Neben den Sachverständigenbeiräten und den Interessentenbeiräten gibt es eine größere Zahl von Beiräten, deren Mitgliederschaft aus Sachverständigen, Interessenten und Fachbeamten oder aus zwei dieser drei Mitgliedergruppen zusammengesetzt ist. Diese Beiräte sollen als Beiräte mit kombinierter Mitgliederschaft bezeichnet werden.[141] Sie gleichen zwar, je nachdem, ob sie zu gutachtlicher Beratung verpflichtet sind oder nicht, bis zu einem gewissen Grade den Sachverständigenbeiräten bzw. den Interessentenbeiräten, sind jedoch in den meisten Fällen nicht als Grenzfälle dieser beiden Gruppen von Beiräten anzusehen. Vielmehr werden sie in der bewußten und nach den jeweiligen Umständen für zweckmäßig gehaltenen Absicht in dieser Zusammensetzung errichtet, die unterschiedlichen Auffassungen, Erfahrungen und Sachkenntnisse der Sachverständigen, Interessenten und Fachbeamten unter den Bedingungen eines für alle Mitglieder in gleicher Weise verbindlichen organisatorischen Rahmens miteinander zu konfrontieren und zugleich nach Möglichkeit zu integrieren.

Sofern Beiräte mit kombinierter Mitgliederschaft zu gutachtlicher Beratung verpflichtet sind, tritt das Problem auf, wie versucht werden kann, die erforderliche Zusammenarbeit zu sichern und der Einseitigkeit der Gutachten entgegenzuwirken, die möglicherweise, sicher nicht notwendig, aus der Beteiligung insbesondere der Interessenten folgt. Dieses Ziel wird auf jeweils den besonderen Umständen angepaßte sehr unterschiedliche Weise angestrebt, so daß fast jeder dieser Beiräte ein Sonderfall ist.

Ein Beispiel für eine relativ einfache und wirksame Regelung bietet die Reaktor-Sicherheitskommission, von deren 21 Mitgliedern 12 Sachverständige im Sinne dieser Untersuchung sind. Weitere sechs Mitglieder, die zweifellos ebenfalls qualifizierte Experten sein müssen, gehören verschiedenen interessierten Organisationen (Aufsichtsbehörde, Berufsgenossenschaften, technische Überwachungsvereine,

Industriefirmen) an. [142] Da in diesem Fall alle Mitglieder, auch die Sachverständigen, interessierte Partei sein können, weil sie eventuell an der Erstellung eines Sicherheitsberichts oder an Bau- und Betrieb der zu begutachtenden Anlage "wesentlich tätig oder beteiligt" sind oder als Vertreter eines betroffenen Unternehmens von dem Betrieb der zu begutachtenden Anlage "einen unmittelbaren Vorteil oder Nachteil" haben, müssen die Mitglieder nach den detaillierten Bestimmungen der Geschäftsordnung gegebenenfalls auf eigenen Antrag von der Prüfung und Begutachtung der eingereichten Sicherheitsberichte ausgeschlossen werden. [143]

Mit diesen Regelungen stellt die Reaktor-Sicherheitskommission eine Ausnahme dar. In anderen Fällen, in denen die Aufgabenstellung keine in gleicher Weise eindeutigen Regelungen zuläßt, wird versucht, einer einseitigen Urteilsbildung und einer Beeinträchtigung der Gutachtertätigkeit durch Bestimmungen und Vorkehrungen entgegenzuwirken, deren Wirksamkeit vergleichsweise unsicher ist.

Dies galt z. B. deutlich für den Wohnungswirtschaftlichen Beirat beim Bundesministerium für Wohnungsbau, dessen Mitgliederschaft überwiegend aus Interessenten bestand. [144] Nach dem Bericht seines stellvertretenden Vorsitzenden [145] scheint dieser Beirat seiner Gutachteraufgabe in erster Linie dadurch gerecht geworden zu sein, daß er sich an dem Vorbild der wissenschaftlichen Beiräte, namentlich des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium, orientierte. Er übernahm dessen Arbeitsweise und war weitgehend nach dessen Muster organisiert. Dies wurde einerseits dadurch gefördert, daß es die Absicht des damaligen Bundeswohnungsbauministers war, einen den wissenschaftlichen Beiräten entsprechenden Beirat zu errichten, [146] und daß andererseits einige Mitglieder zugleich dem Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft angehörten. Und zwar akzeptierten offenbar die Interessenten, "verführt, wenn man so sagen darf, von denjenigen seiner 'Theoretiker', die zugleich Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats (beim Bundesministerium für Wirtschaft) waren", [147] diese Arbeitsweise und die An-

sprüche, die an einen wissenschaftlichen Beirat gestellt werden. Dies wurde dadurch erleichtert, daß nach dem Urteil des stellvertretenden Vorsitzenden die Interessenten, die "Vertreter der Praxis", in der Mehrzahl "wissenschaftlich hoch gebildete Praktiker (waren), deren einige auch Lehraufträge an wissenschaftlichen Hochschulen ausübten oder nachmals zu Honorarprofessuren berufen wurden". [148]

Besondere Probleme können sich daraus ergeben, daß die neben den Sachverständigen beteiligten Interessenten gegensätzliche Interessen vertreten. Dies trifft z. B. für den Sozialbeirat beim Bundesarbeitsministerium zu, dessen Mitgliederschaft aus je vier (ursprünglich je drei) Vertretern der Versicherten (d. h. der Arbeitnehmer) und der Arbeitgeber, einem Vertreter der Deutschen Bundesbank und drei Vertretern der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften besteht. [149] Die paritätische Vertretung von Organisationen mit gegensätzlichen Interessen zusammen mit einer dritten neutralen Gruppe von Sachverständigen kann als Vorkehrung gegen eine einseitige Urteilsbildung angesehen werden, zumal der Sozialbeirat nur dann beschlußfähig ist, wenn mehr als die Hälfte der Mitglieder und von jeder der Mitgliedergruppen mindestens ein Mitglied anwesend ist. Die Wirksamkeit dieser Bestimmung wird durch das Recht auf Minderheitsvoten unterstützt. [150] Die paritätische Vertretung verstärkt aber zugleich die Gefahr der Desintegration und kann dazu führen, daß ein so zusammengesetzter Beirat funktionsunfähig wird. Gegen diese spezielle Gefahr wie auch allgemein gegen eine der Beiratstätigkeit abträgliche einseitige interessenpolitische Argumentation sind im Fall des Sozialbeirats weitere Vorkehrungen getroffen worden. So werden die Mitglieder nicht von den Interessenverbänden der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber, sondern von den Versicherungsträgern zur Berufung durch die Bundesregierung vorgeschlagen. [151] Diese Regelung kann geeignet sein, die Auswahl von Mitgliedern mit speziellen Sachkenntnissen zu fördern und die direkte Konfrontation gegensätzlicher Interessen zu entschärfen. Außerdem kann die ausdrückliche Vorschrift, daß die Mitglieder "nur ihrem Gewissen unterworfen" sein

sollen, [152] in Verbindung mit der Tatsache, daß eine dritte, neutrale Gruppe von Beiratsmitgliedern anwesend ist, die sachbezogene Argumentation fördern und die Interessenten hindern, sich auf Stellungnahmen der Verbände zu berufen.

Die Wirksamkeit dieser Regelungen ist schwer abwägbar. Sie konnten jedenfalls nicht verhindern, daß der Sozialbeirat schon bei der Vorbereitung seines ersten Gutachtens scheiterte. Bei dem Versuch, dieses Gutachten zu formulieren, traten Meinungsverschiedenheiten auf, die nicht überbrückt werden konnten. Unter den Mitgliedern bildeten sich drei Gruppen: je eine Minderheit hielt eine höhere bzw. eine niedrigere Anpassung der Renten für möglich als die Mehrheit. Unter den Gründen für das Scheitern der Bemühungen dieses Beirats hob der Vorsitzende offiziell hervor, daß sich "vor allem (aus) der gruppenmäßigen Zusammensetzung" Schwierigkeiten ergeben hätten. Die Beiratsmitglieder stellten "daher ihre Ämter der Bundesregierung zur Verfügung, um etwaigen Neugestaltungen mit ihrer Person nicht im Wege zu stehen". [153] Seitdem erfüllt jedoch dieser Beirat seine Aufgaben regelmäßig. Es scheint, daß die Zusammenarbeit wesentlich dadurch erreicht worden ist, daß der neue Vorsitzende die Differenzen zwischen den Mitgliedern realistischer sah und, indem er Gelegenheit gab, die Gegensätze offen zu diskutieren, bewußt lediglich Mehrheitsbeschlüsse, nicht aber unbedingt Einstimmigkeit anstrebte. [154]

Der gleiche Grundsatz, Differenzen innerhalb der Mitgliederschaft nicht zu ignorieren, sondern durch die "Offenheit der Gespräche" auszutragen, wurde auch im Deutschen Ausschuß für das Erziehungs- und Bildungswesen mit Erfolg angewandt. Nach einem Bericht über die Arbeit des Ausschusses waren die Diskussionen "passioniert und manchmal hart. Grunddifferenzen wurden nicht verwischt, sondern traten deutlich heraus. Sie wurden dadurch verständlich und von der Belastung durch unbewußte Vorurteile frei." [155]

Eine der Zusammensetzung aus Vertretern von Organisationen mit

gegensätzlichen Interessen vergleichbare Situation kann unter bestimmten Umständen auch die Zusammensetzung aus Sachverständigen und Vertretern der Fachverwaltung ergeben. Dies trifft z. B. auf den Wissenschaftsrat zu, dessen Mitgliederschaft aus Sachverständigen, einigen als "anerkannte Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens" berufenen Mitgliedern, das sind im wesentlichen Vertreter großer Industrieunternehmen, und Vertretern der Fachverwaltungen des Bundes und der Länder besteht. [156] Das entscheidende organisatorische Merkmal des Wissenschaftsrats ist, daß die Sachverständigen (einschließlich der "anerkannten Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens") und die Vertreter der Fachverwaltungen in einem Gremium zusammengefaßt sind und dort gemeinsam ihre Beschlüsse fassen. [157] Außer den Fachverwaltungen, d. h. den Kultusministerien der Länder und dem für Forschungsfragen federführenden Bundesministerium, sind auch Vertreter der Finanzministerien und weiterer an der Forschung interessierter Fachressorts, allerdings nicht als reguläre Mitglieder, beteiligt. Dies sicherte nach den Worten des Vorsitzenden "von vornherein deren Mitarbeit, deren Interesse und Verantwortungsbereitschaft für die Ergebnisse der Beratungen". [158] Die Frage jedoch, wie es in diesem Fall gelungen ist, den Zusammenhalt des Gremiums zu erreichen, ist kaum mit letzter Sicherheit zu beantworten.

Es scheint, daß einige organisatorische Details dies wenn auch nicht garantieren, so doch entscheidend förderten. Für beide Gruppen, die Sachverständigen und die Vertreter der Fachverwaltungen, ist organisatorisch die Möglichkeit zu getrennten Vorberatungen in je einer eigenen Kommission, der "Wissenschaftlichen Kommission" und der "Verwaltungskommission", gegeben. [159] Die beträchtlichen Schwierigkeiten, die sich für die Wissenschaftspolitik auf der einen Seite aus der föderalistischen Verfassungskonstruktion der Bundesrepublik und auf der anderen Seite aus den Differenzen sowohl innerhalb wie auch zwischen den verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen sowie den Erwartungen der Wirtschaft ergeben, können auf diese Weise im Rahmen der Kommission vorgeklärt werden. Zugleich müssen die Standpunkte im Hinblick auf ihre Vertretbarkeit und Überzeugunskraft im Ple-

num geprüft werden, da beide Gruppen im Plenum über gleiche Stimmenanteile verfügen, zur Erstattung der Gutachten aber eine Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen notwendig ist. Dem Risiko, daß die erforderliche Mehrheit nicht zustandekommt und die Gutachten nicht erstattet werden können, wirken insbesondere folgende zwei in ihrer Effektivität schwer zu beurteilende Vorkehrungen entgegen. Erstens ist der Wissenschaftsrat mit möglichst hohem Prestige ausgestattet worden. Die Mitglieder der Wissenschaftlichen Kommission werden teils aufgrund von Vorschlägen der Bundesregierung und der Länderregierungen, teils der Deutschen Forschungsgemeinschaft, der Max-Planck-Gesellschaft und der Westdeutschen Rektorenkonferenz vom Bundespräsidenten berufen. Die Mitglieder der Verwaltungskommission werden von den Regierungen des Bundes und der Länder entsandt. Zweitens wurde ihm, verglichen mit anderen Beiräten, eine ungewöhnlich große Selbständigkeit zugestanden. Das Prestige und die Selbständigkeit erlaubten es wiederum, hohe Ansprüche bei der Auswahl der Mitglieder zu stellen,[160] wodurch rückwirkend Prestige und Selbständigkeit gefestigt wurden.

Diese Konstruktion ist für so zweckmäßig und erfolgreich gehalten worden, daß der mit vergleichbaren Schwierigkeiten belastete frühere Deutsche Ausschuß für das Bildungs- und Erziehungswesen durch den Bildungsrat ersetzt wurde, der in wesentlichen Punkten nach dem Vorbild des Wissenschaftsrats organisiert ist. Ein wahrscheinlich bedeutsames organisatorisches Detail wurde jedoch nicht übernommen. Die beiden Kommissionen, hier "Bildungskommission" und "Regierungskommission" genannt, verabschieden ihre Beratungsergebnisse nicht gemeinsam.[161]

Alle diese im einzelnen sehr unterschiedlichen Bemühungen, einer Beeinträchtigung der Gutachtertätigkeit entgegenzuwirken, sind, wenn sie nicht sehr konsequent erfolgen, äußerst anfällig gegen Störungen. Dies erwies sich im Fall des Beratenden Beirats für Versorgungsrecht beim Bundesarbeitsministerium. Der Beirat bestand paritätisch aus Vertretern der Bundesländer und der Kriegsopferverbände, je einem

Vertreter der Arbeitnehmer und Arbeitgeber sowie vier "in sozialen Fragen besonders vertrauten, unabhängigen Persönlichkeiten". Außerdem gehörten dem Beirat noch sieben ständige Gastmitglieder aus anderen Bundesministerien an.[162] Dieser Beirat war den politischen Auseinandersetzungen um die Reform der Kriegsopferversorgung nicht gewachsen und brach auseinander. Der Minister lehnte es ab, den Beirat einzuberufen, wozu er nach der Geschäftsordnung verpflichtet gewesen wäre,[163] und verhandelte statt dessen jeweils getrennt mit den Vertretern der Länder und den Vertretern der beiden großen Interessenverbände der Kriegsopfer.[164]

Das Scheitern dieses Beirats beruhte zwar in erster Linie auf den politischen Auseinandersetzungen um die Frage der Kriegsopferversorgung sowie auf dem Verhalten des Ministers. Daß sich diese Umstände aber so stark auf den Beirat auswirken konnte, ist zweifellos auf bestimmte, im Vergleich zu anderen Gutachterbeiräten mit kombinierter Mitgliederschaft inkonsequente Regelungen zurückzuführen. Erstens ist seine Aufgabenstellung nicht strikt auf gutachtliche Äusserungen beschränkt worden. Er sollte dem Bundesministerium für Arbeit- und Sozialordnung "in wichtigen Fragen der Neugestaltung des Versorgungswesens im Bundesgebiet sowie für künftige andere Aufgaben beratend zur Seite ... stehen und ihm Gutachten ... erstatten".[165] Diese Formulierung konnte den Beirat nicht genügend gegen aktuelle politische Konflikte abschirmen. Zweitens ist ihm nur eine bedingte Selbständigkeit zugestanden worden. Der Minister führte den Vorsitz im Beirat selbst. Dem Beirat war es daher verwehrt, aus eigener Initiative zusammenzutreten.[166] Drittens waren die "in sozialen Fragen besonders vertrauten, unabhängigen Persönlichkeiten" in dem durch die paritätische Vertretung angedeuteten Gegensatz zwischen Länderbehörden und Kriegsopferverbänden nur bedingt neutral, da ehemalige höhere Beamte berufen wurden.[167] Viertens gab es keine Vorkehrungen zur Erhöhung des Prestiges dieses Beirats, und sei es auch nur die Orientierung an der Arbeitsweise eines wissenschaftlichen Beirats.

Im Gegensatz zu den als Gutachterbeiräten errichteten Beiräten mit kombinierter Mitgliederschaft ist es für die entsprechenden als Diskussionsbeiräte errichteten Beiräte charakteristisch, daß die Unterschiede zwischen Sachverständigen, Interessenten und Fachbeamten eher vernachlässigt als deutlich anerkannt werden. Dies zeigt sich besonders auffällig, wenn die Sachverständigen in der Liste der Mitglieder unter einer Reihe von Vertretern verschiedener Behörden und Interessenverbände am Schluß als "Vertreter der Wissenschaft" erscheinen, ganz als ob es sich bei ihnen um Vertreter einer Organisation handelte.

So erscheinen beispielsweise im Fall des Bundesjugendkuratoriums beim Bundesministerium für Familien- und Jugendfragen unter den jeweils in einem eigenen Absatz genannten "Vertretern" der Bundesländer, der kommunalen Spitzenverbände, der Jugendverbände, der politischen Jugendverbände, der Wohlfahrtsverbände, der Arbeitnehmer, der Arbeitgeber, der Evangelischen und der Katholischen Kirche zum Schluß auch "vier Vertreter der Wissenschaft". [168] Die Mitglieder werden auf Vorschlag der "genannten Stellen" berufen, was kurioserweise, das hier hervorgehobene Charakteristikum aber bestätigend, auch für die "Vertreter der Wissenschaft" gilt. [169] Ähnlich besteht der Beirat beim Statistischen Bundesamt aus einer größeren Zahl von Vertretern verschiedener Bundes- und Länderbehörden und Interessenorganisationen sowie, in diesem Fall unter Bezugnahme auf wissenschaftliche Organisationen, "zwei Vertretern der wirtschaftswissenschaftlichen Institute". [170]

In einigen Beiräten, besonders solchen mit naturwissenschaftlich-technischen Beratungsthemen, entspricht die Zusammensetzung aus Sachverständigen und Interessenten einer allgemein auch außerhalb der Beiräte bestehenden Verflechtung. So sind in der Deutschen Atomkommission und der Deutschen Kommission für Weltraumforschung neun bzw. zehn von sechsundzwanzig Mitgliedern im Sinne dieser Untersuchung als Sachverständige anzusehen. Von den übrigen Mitgliedern sind fünfzehn bzw. elf Interessenvertreter, vorwiegend leitende Angestellte

von Industrieunternehmen, die meist eine abgeschlossene Hochschulausbildung haben und in einigen Fällen zugleich Hochschullehrer sind. Daneben sind in beiden Beiräten Banken und die Sozialpartner vertreten. [171]

In diesen beiden Fällen, in denen für die Mehrzahl der Beiratsmitglieder hinsichtlich der jeweiligen Beratungsthemen die Unterschiede zwischen Sachverständigen, Interessenten und Fachbeamten hinter gemeinsamen Sachkenntnissen und Interessen zurücktreten, wird die Zusammensetzung der Mitgliederschaft vielfach mit der Formel "Wissenschaft und Praxis" charakterisiert und dadurch angedeutet, die Vertreter interessierter Organisationen seien weniger als Interessenten denn als "Praktiker" anzusehen. Diese Vorstellung ist nicht auf Beiräte mit wissenschaftlich-technischen Beratungsthemen beschränkt. So erklärte z. B. der Bundesminister für Familien- und Jugendfragen anläßlich der Neubildung des früheren Bundesbeirats für Familienfragen als wissenschaftlichem Beirat: "Es lag mir vor allem daran, den wissenschaftlichen und damit von allen Interessen losgelösten Charakter dieses Kreises eindeutig sichtbar werden zu lassen ... Neben 15 Wissenschaftlern sind auch die vier Präsidenten aus dem Bereich der deutschen Familienbewegung wie bisher für ihre Person - nicht als Verbandsvertreter - wieder als Mitglieder in unseren Beirat berufen worden. Damit soll für die Arbeit des Beirats eine Brücke zu den praktischen Erfahrungen des täglichen Lebens geschlagen werden, die gewiss jeder hier auch als Privatperson hat, die aber aus dem Leben und Wirken der deutschen Familienbewegung noch wesentlich verbreitert und vervollkommnet werden können." [172]

Wenn in einem Beirat mit kombinierter Mitgliederschaft neben mehreren Fachbehörden die jeweils interessierten Organisationen sowie die einschlägigen wissenschaftlichen Fachdisziplinen möglichst umfassend beteiligt sind, praktisch also ein Interessentenbeirat und ein Sachverständigenbeirat in einem Gremium zusammengefaßt werden, ist unter Umständen mit verhältnismäßig hohen Mitgliederzahlen zu rechnen. So gehören, um ein extremes Beispiel anzuführen, dem Bun-

desgesundheitsrat beim Bundesministerium für Gesundheitswesen "geeignete Vertreter der am Gesundheitsdienst beteiligten Fachwissenschaften, Berufsgruppen, öffentlichen und privaten Verbände sowie die Industrie und erfahrene Einzelpersönlichkeiten" an,[173] oder, wie es in den späteren Fassungen heißt: "In den Bundesgesundheitsrat sind Persönlichkeiten aller Bevölkerungskreise zu berufen, die über Erfahrungen auf dem Gebiete des Gesundheitswesens und der Gesundheitstechnik verfügen."[174] Diese Formulierung, in der statt von "Vertretern" von "Persönlichkeiten" und statt des Bezugs auf konkrete Organisationen von "Bevölkerungskreisen" die Rede ist, ist insbesondere für Beiräte mit kombinierter Mitgliederschaft charakteristisch. Der Bundesgesundheitsrat bestand immer aus nahezu achtzig Mitgliedern, das ist zugleich seine statutarisch zulässige höchste Mitgliederzahl.[175]

Dieser Umstand, der mit vielen Nachteilen, insbesondere für die Arbeitsfähigkeit eines solchen Beirats verbunden ist, veranlaßte die Behörden, im Prinzip ähnliche, d. h. aus Sachverständigen, Interessenten und oft auch Fachbeamten zusammengesetzte Beiräte zu errichten, von den einzelnen Gruppen jedoch nur wenige Vertreter zu berücksichtigen. Dies setzt allerdings verhältnismäßig spezielle Sachgebiete als Beratungsthemen der betreffenden Beiräte voraus. So besteht z. B. der Beirat für Hygiene im Verkehr mit Milch und Milcherzeugnissen beim Bundesgesundheitsministerium, dem sieben Mitglieder angehören, aus Sachverständigen (Veterinärhygiene, Milchhygiene, milchwirtschaftliche Forschung), Interessenten (Milchwirtschaft) und Fachbeamten (Lebensmittelüberwachung).[176] Neben Sachverständigen und Vertretern der Fachverwaltung werden als "Vertreter der Praxis" gelegentlich Vertreter der Kommunalbehörden beteiligt, z. B. im Fachbeirat zur Erarbeitung von Rechtsvorschriften über die hygienische Gewinnung und Untersuchung von Fleisch (Fleischhygienebeirat), sowie in den entsprechenden Fachbeiräten für Fisch und Geflügel beim Bundesgesundheitsministerium.[177] Ähnliche aus Wissenschaft, Praxis und Verwaltung zusammengesetzte Beiräte errichtete das Bundes-

ernährungsministerium nach einem einheitlichen Konzept seit 1963 bei den zahlreichen Bundesforschungsanstalten in seinem Geschäftsbereich.[178]

Außer der rigorosen Beschränkung der Mitgliederzahl, die in den zuletzt genannten Beiräten beim Bundesgesundheitsministerium und bei den Bundesforschungsanstalten im Geschäftsbereich des Bundeslandwirtschaftsministeriums regelmäßig weniger als zwölf Mitglieder beträgt, werden bei den Diskussionsbeiräten mit kombinierter Mitgliederschaft gewöhnlich keine besonderen Vorkehrungen getroffen, um die Zusammenarbeit zu sichern und einer einseitigen Meinungsbildung entgegenzuwirken. Es sei denn, die Behörde nähme Rücksicht auf das Stimmenverhältnis zwischen Sachverständigen und Interessenten wie etwa im Fall des Kunstbeirats bei der Deutschen Bundespost. Hier lehnte der Minister die Aufnahme eines weiteren Vertreters der Philatelistenvereine unter anderem mit dem Argument ab, man könne "natürlich namhaften Künstlern nicht zumuten, daß sie von Nicht-Künstlern, also von Laien, wenn Sie so wollen, in Fragen der Graphik und der Kunstgestaltung überstimmt werden. Das äußerste, was zuzumuten war, war die Parität, und die habe ich hergestellt".[179]

Wenn auch das Scheitern eines Beirats im Einzelfall auf jeweils besonderen Gründen beruht, so fällt doch auf, daß die meisten Beiräte, die ihre Tätigkeit eingestellt haben und auch nicht mehr tagen, formell aber weiterbestehen, d. h. nicht aufgelöst wurden und dementsprechend juristisch noch bestehen, Diskussionsbeiräte mit kombinierter Mitgliederschaft sind. Dies trifft z. B. zu auf den Beirat beim Bundesschatzministerium,[180] den Beirat für Ausbildung und Beratung beim Bundesernährungsministerium,[181] den Arbeitskreis für Betriebsvergleiche im Groß- und Außenhandel beim Bundeswirtschaftsministerium[182] und den Beirat für die Neuordnung der sozialen Leistung beim Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung.[183]

d) Zahl der Beiratsmitglieder

Die Zahl der Beiratsmitglieder variiert in den untersuchten Fällen zwischen vier und fünfundachtzig Mitgliedern. Beide Extreme kommen nur sehr selten vor. Vier Mitglieder haben der Preislistenausschuß für Orthopädische Hilfsmittel beim Bundesarbeitsministerium,[184] der Verwaltungsbeirat für das Sanatorium Valbella in Davos (Schweiz) im Geschäftsbereich des gleichen Ministeriums[185] und der Bundesausschuß für den Vertrieb von Blindenwaren beim Bundeswirtschaftsministerium.[186] Fünfundachtzig Mitglieder hat der Seeverkehrsbeirat beim Bundesministerium für Verkehr.[187]

Eine Übersicht über die Mitgliederzahl der meisten Beiräte, die bei den Bundesministerien oder in deren Geschäftsbereich errichtet sind, gibt die folgende Tabelle:[188]

Unter	6	Mitglieder in	8 Beiräten
6-10	"	"	44[189] "
11-15	"	"	26 "
16-20	"	"	15 "
21-25	"	"	13 "
26-30	"	"	15 "
31-40	"	"	10 "
41-50	"	"	5 "
51-60	"	"	4 "
über 60		"	2 "

Die Zahl der Beiratsmitglieder hat einen gewissen Einfluß darauf, welche Aufgaben ein Beirat voraussichtlich erfüllen kann. Insbesondere wird durch eine zu große Mitgliederzahl die Arbeitsfähigkeit der Beiräte beeinträchtigt und damit eine intensive und ausführliche Erörterung der Beratungsgegenstände erschwert, die eine Voraussetzung für die Erfüllung der Beratungsaufgabe ist.[190] Zugleich geht durch eine zu große Mitgliederzahl der inoffizielle, vertrauliche Charakter der Beiratssitzungen verloren, der sowohl den Behörden

wie auch den Beiratsmitgliedern eine offene, auf vorläufige Klärung zielende Aussprache ermöglicht und von Prestigerücksichten und politischen Stellungnahmen bis zu einem gewissen Grade abzusehen erlaubt. Wann ein Beirat "zu groß" ist, läßt sich kaum generell durch eine präzise Zahlenangabe festlegen, zumal auch verschiedene organisatorische Faktoren, vor allem die Gliederung in Ausschüsse, eine Rolle spielen. Einen Vorschlag zur pragmatischen Beurteilung dieser Frage macht K. C. Wheare: "It may be said, with a little dogmatism perhaps, that if a committee to advice is so large that its members have to stand up to adress each other, it is unlikely to be effective."[191] Nach den Beispielen, die Wheare gibt, hält er Beiräte mit über zwanzig Mitgliedern jedenfalls für zu groß. Akzeptiert man diesen, vielleicht etwas zu strengen Maßstab, so sind etwa zwei Drittel der Beiräte bei Bundesministerien oder in deren Geschäftsbereich nicht zu groß.

Vergleicht man hiermit die Mitgliederzahl der Beiräte, die von Paul Hacker 1903 zusammengestellt wurden, so zeigt sich eine deutliche Veränderung:
Der Anteil der Beiräte mit weniger als zwanzig Mitgliedern war damals wesentlich geringer:[192]

Unter	6	Mitglieder	in 3	Beiräten
6-10	"		" 2	"
11-15	"		" 4	"
16-20	"		" 5	"
21-25	"		" 1	"
26-30	"		" 3	"
31-40	"		" 5	"
41-50	"		" 9	"
51-60	"		" 0	"
über 60		"	" 1	"

Die Zahl der tatsächlich bei den Beiratssitzungen anwesenden Perso-

nen kann erheblich von der offiziellen Mitgliederzahl abweichen, indem einerseits reguläre Mitglieder nicht teilnehmen und andererseits eventuell Sachverständige und insbesondere Beamte der beratenen Behörden zusätzlich teilnehmen. Im Beirat für Vertriebenen- und Flüchtlingsfragen beim Bundesvertriebenenministerium nahmen z. B. außer dem Minister (bzw. dem Staatssekretär) als Vorsitzendem durchschnittlich zehn Ministerialbeamte zusätzlich an den Sitzungen teil. In diesem Fall blieb allerdings die Zahl der Anwesenden dennoch unter der regulären Mitgliederzahl von vierundvierzig (bzw. zweiundvierzig vor 1957), da gleichzeitig im Durchschnitt zwölf Mitglieder fehlten. [193]

Für die Arbeitsfähigkeit besonders von großen Beiräten ist neben der offiziellen Mitgliederzahl und der Zahl der tatsächlich bei den Sitzungen anwesenden Personen auch zu berücksichtigen, daß sich voraussichtlich nicht alle Mitglieder in gleichem Maße an der Arbeit der Beiräte beteiligen. Wieviele Mitglieder sich besonders aktiv beteiligen, läßt sich ohne spezielle Untersuchungen schwer abschätzen. Einen Hinweis können vielleicht folgende zwei Beispiele geben. Im Fall des Beirats der Hauptfürsorgestelle in Berlin (27 Mitglieder) wurde von der Behörde etwa ein Drittel der Mitglieder als besonders aktiv bezeichnet. [194] Einen vergleichsweise sehr niedrigen Anteil, nämlich nur ein Zehntel der 44 Mitglieder, nannte ein Vertreter der Behörde für den Beirat für Vertriebenen- und Flüchtlingsfragen beim Bundesvertriebenenministerium. [195] Von Mitgliedern des gleichen Beirats wurde der Anteil besonders aktiver Mitglieder auf ein Zehntel bis ein Viertel der Gesamtmitgliederschaft eingeschätzt. [196]

VI. DIE ORGANISATION DER BEIRÄTE

Ob und wie Beiräte ihre Aufgaben erfüllen können, hängt neben der Zusammensetzung der Mitgliederschaft auch von ihrer organisatorischen Gestaltung ab. Im folgenden Kapitel soll in erster Linie die Frage untersucht werden, in welchem Maß und durch welche Vorkeh-

rungen sich die Behörden Einfluß auf die Tätigkeit der von ihnen errichteten Beiräte sichern, oder mit anderen Worten, wie selbständig und unabhängig die Beiräte sind.

1. Vorsitz und Geschäftsführung

a) Vorsitz

In dieser Hinsicht ist es von entscheidender Bedeutung, ob der Vorsitz von einem Vertreter der Behörde, bei der der betreffende Beirat errichtet ist, oder von einem Beiratsmitglied wahrgenommen wird. Wenn der Vorsitz von einem Vertreter der Behörde wahrgenommen wird, ist es erstens schwieriger, ein Vertrauensverhältnis zwischen Beirat und Vorsitzendem zu begründen und die persönlichen Qualitäten des Vorsitzenden, insbesondere seine Fähigkeiten als Diskussionsleiter, zu berücksichtigen. Zweitens können Beratungsergebnisse eines Beirats, die unter dem Vorsitz eines Vertreters der Behörde erarbeitet worden sind, prinzipiell nicht als unabhängige Meinungsäußerungen gelten. Drittens hat ein solcher Beirat nur eine geringe Chance, als selbständiges Gremium aufzutreten, um interne Angelegenheiten zu regeln oder eigene Interessen gegenüber der Behörde zu vertreten. Auf die Bedeutung dieser Chance weist der stellvertretende Vorsitzende des Wohnungswirtschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wohnungsbau hin. Hier konnte der vom Beirat gewählte Vorsitzende in direktem Kontakt mit dem Minister die Wünsche und Vorstellungen des Beirats vor allem hinsichtlich der Auswahl der Beratungsthemen vortragen und so gewisse Mängel in der Organisation des Beirats ausgleichen. [1]

Während der Aspekt der Selbständigkeit der Beiräte kaum beachtet wird, ist die Wahl des Vorsitzenden als wesentliches Kriterium für die Unabhängigkeit der Beiräte von den Behörden häufiger der Gegenstand offizieller Erklärungen und kritischer Einwände gewesen. So ließ z. B. der Bundesfamilienminister, als er den Beirat für Familienfragen in einen wissenschaftlichen Beirat umwandelte, den Vor-

sitzenden wählen und betonte: "Ich möchte durch diese neue Regelung die Unabhängigkeit des Beirates noch stärker unterstreichen." [2] Ähnlich wurde in der Diskussion im Bundestag über die Errichtung des Deutschen Ausschusses für das Erziehungs- und Bildungswesen gefordert: "Dieses Gremium soll zur Wahrung seiner völligen Unabhängigkeit seinen Vorsitzenden selbst wählen." [3]

Umgekehrt gilt es als Merkmal der Abhängigkeit, wenn der Vorsitz von einem Vertreter der Behörde wahrgenommen wird. Im Fall des Beirats für die Neuordnung der sozialen Leistungen beim Bundesarbeitsministerium ist diese Frage Gegenstand politischer Auseinandersetzungen gewesen. Die Errichtung dieses Beirats ist auf den Antrag der Fraktion der SPD im Bundestag zurückzuführen, eine "soziale Studienkommission" einzusetzen. Sie sollte unter anderem den Vorsitzenden selbst wählen, um ihre Unabhängigkeit zu gewährleisten. [4] Die CDU/CSU-Bundestagsfraktion konnte jedoch ihren Gegenvorschlag, einen Beirat beim Bundesarbeitsministerium unter dem Vorsitz des Ministers zu errichten, als Bundestagsbeschluß durchsetzen. [5] Diese Regelung ist später als "Sieg der Bürokratie des Bundesarbeitsministeriums, die ungestört zu bleiben wünschte", [6] interpretiert und im Bundestag heftig kritisiert worden: Das Versagen des Beirats sei "nicht auf die unglückseligen Mitglieder dieses Beirats zurückzuführen ..., sondern auf die Bestimmung, daß der Minister oder sein Stellvertreter den Beirat leiten sollen". [7] Die kritisierte Regelung wurde jedoch unter Hinweis auf den der Errichtung dieses Beirats zugrunde liegenden Bundestagsbeschluß nicht geändert. [8]

Das Recht, den Vorsitzenden selbst zu wählen, wird meist nur Gutachterbeiräten zugestanden. Der Grund hierfür ist vor allem darin zu sehen, daß die Behörden Wert auf die Feststellung legen, die vorgelegten Gutachten seien das Ergebnis der Tätigkeit eines unabhängigen Gremiums. Dieses Argument ist nicht nur dann vorteilhaft, wenn eine Behörde dem Gutachten eines Beirats zustimmt, sondern auch, wenn sie sich von einem Gutachten distanzieren will. In einer Antwort auf eine Anfrage im Bundestag zu der Feststellung des Wissen-

schaftlichen Beirats beim Bundesverkehrsministerium, daß der freie Wettbewerb auf dem Verkehrsmarkt nicht als die zweckmäßigste Ordnungsform anzusehen sei, betonte z. B. der Staatssekretär im Bundeswirtschaftsministerium: "... der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesverkehrsministerium ist ein Gremium unabhängiger Wissenschaftler, deren Äußerungen keine offiziellen Verlautbarungen des Bundesministers für Verkehr oder der Bundesregierung darstellen". [9]

Diskussionsbeiräte und unter diesen besonders Interessentenbeiräte erhalten nur selten das Recht, den Vorsitzenden zu wählen. Sofern es zugestanden wird, gilt es bei diesen Beiräten gleichfalls als maßgebliches Kriterium der Unabhängigkeit. So betonten z. B. die Mitglieder des Beirats für Grünplanung im Städtebau und Kleingartenrecht beim Bundesministerium für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung im Zusammenhang mit der Wahl des Vorsitzenden, der Beirat sei "der Behörde gegenüber in seiner Arbeitsweise autonom". [10] Weitere Beispiele für Diskussionsbeiräte, die ihren Vorsitzenden selbst wählen, sind der Wirtschaftsausschuß für Außenhandelsfragen beim Bundesernährungsministerium, [11] der Verbraucherausschuß [12] und der Ausschuß zur Verbesserung der Agrarstruktur [13] bei demselben Ministerium.

Das Recht, ihren Vorsitzenden zu wählen, wird von Interessentenbeiräten unter Umständen mehr wegen der hiermit verbundenen Stärkung ihres Ansehens bei den interessierten Organisationen und bei den Gruppen der Bevölkerung, deren Interessen diese Organisationen vertreten, als wegen der Unabhängigkeit gegenüber der jeweiligen Behörde geschätzt. Dies geht z. B. aus den Diskussionen des Landesbeirats für Vertriebenen- und Flüchtlingsfragen in Nordrhein-Westfalen hervor, als dessen Recht, den Vorsitzenden zu wählen, trotz heftiger Gegenwehr des Beirats abgeschafft, und der Landessozialminister zum Vorsitzenden bestimmt wurde. [14] Der Beirat durfte nur noch einen geschäftsführenden Vorstand wählen. Als Ersatz forderte der Beirat, der geschäftsführende Vorsitzende solle den Titel "Präsident" [15] erhalten, um auf diese Weise das Ansehen des Beirats bei

den Vertriebenen und der einheimischen Bevölkerung zu erhalten und zu stärken. Zugleich wurde jedoch in der internen Diskussion zugegeben, daß die inzwischen zwei Jahre praktizierte neue Regelung auch Vorteile gehabt habe, weil das Ministerium hierdurch mehr als vorher mit der Arbeit des Beirats identifiziert werden konnte. [16]

Die Wahl des Vorsitzenden wird selten durch nähere Bestimmungen geregelt. Insbesondere ist geheime Abstimmung nur ausnahmsweise statutarisch vorgesehen, so z. B. für die Fachbeiräte beim Bundesamt für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. [17] Im Fall des Ausschusses zur Verbesserung der Agrarstruktur beim Bundesernährungsministerium wurde diese Regelung gleichfalls eingeführt, um zu verhindern, daß von Seiten der Behörde ein Wahlvorschlag gemacht und dann hierüber per Akklamation abgestimmt wird. [18] In einigen Fällen sichern sich die Behörden einen gewissen Einfluß auf die Wahl des Vorsitzenden, indem sie sich vorbehalten, den gewählten Vorsitzenden zu bestätigen oder formell zu diesem Amt zu berufen. Entsprechende Regelungen gelten beispielsweise für die Reaktor-Sicherheitskommission beim Bundesministerium für wissenschaftliche Forschung [19] oder das Bundesjugendkuratorium beim Bundesfamilienministerium. [20] Lediglich "nach Anhörung" der Mitglieder, ohne Wahlvorgang, werden die Vorsitzenden des Ärztlichen Sachverständigenbeirats [21] und des Beirats für Orthopädie-Technik [22] beim Bundesarbeitsministerium berufen.

Die Ämter des Vorsitzenden und des stellvertretenden Vorsitzenden werden in der Regel entweder beide mit Behördenvertretern oder beide mit Beiratsmitgliedern besetzt. Ein Beispiel dafür, daß die naheliegende organisatorische Möglichkeit, beide Seiten, die Behörden und die Beiratsmitglieder, gemeinsam an der Leitung eines Beirats zu beteiligen, durchführbar ist, bietet der Bundesausschuß für Betriebswirtschaft beim Bundeswirtschaftsministerium, der seinen Vorsitzenden wählt, während als erster Stellvertreter des Vorsitzenden ein Beamter des Ministeriums bestellt

wird.[23] Umgekehrt nimmt in der Deutschen Atomkommission und der Deutschen Kommission für Weltraumforschung beim Bundesministerium für wissenschaftliche Forschung der Minister den Vorsitz wahr, während die Stellvertreter gewählt werden.[24] Der Beirat für Fragen der inneren Führung wählt "Sprecher", die "die Angelegenheiten des Beirats gegenüber dem Bundesminister der Verteidigung (vertreten)". Die Sitzungen dieses Beirats werden, sofern der Minister oder der Staatssekretär anwesend sind, von diesen, in allen anderen Fällen von einem Beauftragten des Ministers geleitet.[25] Im Fall des Beratenden Beirats für Versorgungsrecht beim Bundesarbeitsministerium, dessen Vorsitz sich der Minister persönlich vorbehalten hat, kann der Minister, wenn er verhindert ist, einen Beamten seines Ministeriums oder ein Mitglied des Beirats "mit dem Vorsitz ... betrauen".[26]

b) Geschäftsführung

Neben dem Vorsitz böte auch das Amt des Sekretärs bzw. des Geschäftsführers mit eigenem Büro Möglichkeiten, die Selbständigkeit und Unabhängigkeit der Beiräte und die vor allem für Gutachterbeiräte bedeutsame Arbeitsfähigkeit zu fördern. Ein Geschäftsführer mit eigenem Büro wird den Beiräten jedoch nur selten zugestanden. Beispiele bieten der Landesbeirat für Vertriebenen- und Flüchtlingsfragen in Nordrhein-Westfalen,[27] der Beirat für Orthopädie-Technik beim Bundesarbeitsministerium[28] oder der Bundesausschuß für Betriebswirtschaft beim Bundeswirtschaftsministerium,[29] die sämtlich relativ autonome Gremien sind. Die Forderung nach Unabhängigkeit, zugleich aber auch die Tatsache, daß eine korrespondierende zentrale Behörde fehlte, führte beim Deutschen Ausschuß für Erziehungs- und Bildungswesen[30] und dessen Nachfolger, dem Deutschen Bildungsrat,[31] wie auch beim Wissenschaftsrat[32] zur Einrichtung eigener, von den beratenen Behörden gemeinsam finanzierter Geschäftsstellen.

Regelungen über das Eigentum an dem insbesondere bei der Ge-

schäftsstelle, aber auch bei den Vorsitzenden oder bei den Ausschüssen anfallenden Schriftgut werden meist nicht getroffen. Ausnahmen sind der Ärztliche Sachverständigenbeirat [33] und der Beirat für Orthopädie-Technik beim Bundesarbeitsministerium, [34] deren gesamtes Schriftgut Eigentum des Ministeriums wird. Daß diesbezügliche Regelungen, wenigstens wenn ein Beirat eine eigene Geschäftsstelle hat, notwendig sind, erwies sich im Fall des Deutschen Ausschusses für das Erziehungs- und Bildungswesen, bei dessen Auflösung strittig war, wer die in der Geschäftsstelle gesammelten Unterlagen erhalten sollte. [35]

In der Regel übernehmen die Behörden, bei denen die Beiräte jeweils errichtet sind, die Aufgaben der Geschäftsführung. In diesen Fällen wird den Beiräten teilweise ein bestimmter Angehöriger der Behörde als "Geschäftsführer" und eventuell ein aus den Mitteln und im Rahmen der Behörde unterhaltenes Sekretariat ständig zur Verfügung gestellt. Dies trifft z. B. zu für den Wissenschaftlichen Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium [36] oder die Reaktor-Sicherheitskommission beim Bundesministerium für wissenschaftliche Forschung. [37] Die in dieser Regelung enthaltenen Einflußmöglichkeiten der Behörde traten deutlich im Fall des Sozialbeirats beim Bundesarbeitsministerium hervor. Hier betonte der Minister auf der konstituierenden Sitzung, daß das Ministerium "die Geschäftsführung ... als vorwiegend technische Aufgabe" ansehe, und erwähnte zugleich, "in diesem Sinne" habe das Ministerium den Entwurf einer Geschäftsordnung und eines vorläufigen Arbeitsplanes vorbereitet und den Mitgliedern zugesandt. [38] Häufig werden aber die Geschäftsführungsangelegenheiten der Beiräte nicht durch eigens mit dieser Aufgabe betraute Angehörige der Behörde, sondern zusammen mit anderen Verwaltungsaufgaben erledigt. So wurde z. B. die "Geschäftsführung" des Beirats für Vertriebenen- und Flüchtlingsfragen beim Bundesvertriebenenministerium zusammen mit der des Beirats für die Kriegsgeschädigten im Referat für die "Verbindung zu den Verbänden und den Gewerkschaften" wahrgenommen. [39]

Wenn einerseits die Unabhängigkeit und Selbständigkeit der Beiräte

dadurch beschränkt wird, daß die Behörden, indem sie die Geschäftsführung übernehmen, Einflußmöglichkeiten erhalten, so scheint andererseits die Bestimmung, daß ein Beirat die Geschäftsführung völlig, d. h. auch deren Finanzierung, übernimmt, problematisch zu sein. Im Fall des Wohnungswirtschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wohnungsbau ist diese Regelung jedenfalls als Mangel beklagt worden, der nur deswegen nicht die Tätigkeit des Beirats gefährdete, weil der Vorsitzende dem Beirat sein eigenes Büro zur Verfügung stellen konnte. [40] Da es sich jedoch um das Büro einer interessierten Organisation handelte, müssen gegen diese Lösung des Problems die gleichen Vorbehalte geltend gemacht werden, wie gegen die Übernahme der Geschäftsführung durch die Behörde.

2. Arbeitsweise

Unter dem Titel "Arbeitsweise" der Beiräte soll eine Vielzahl organisatorischer Bestimmungen zusammengefaßt werden, durch die die Tätigkeit der Beiräte im einzelnen geregelt wird. Es handelt sich hierbei um einen Komplex von Vorschriften, dem gewöhnlich ein bedeutender Teil der Geschäftsordnungen gewidmet ist. [41] Im Sinne der generellen Fragestellung dieses Kapitels ist daher zunächst festzustellen, wer über die Formulierung der Geschäftsordnungen bestimmt.

a) Geschäftsordnungen

In der Regel erhalten Beiräte, die ihren Vorsitzenden wählen, auch das Recht, sich selbst eine Geschäftsordnung zu geben. Ihre größere Unabhängigkeit wird durch dieses Recht betont. Umgekehrt wird die Abhängigkeit der Beiräte, deren Vorsitz ein Vertreter der Behörde wahrnimmt, dadurch bestätigt, daß die Behörden in diesen Fällen gewöhnlich die Geschäftsordnung erlassen. Die Übereinstimmung in der Verteilung dieser beiden Rechte erstreckt sich teilweise auch auf die Fälle, in denen beide Seiten, Behörde und Beiratsmitglieder, an der Leitung eines Beirats beteiligt sind oder bei der Bestellung des Vor-

sitzenden zusammenwirken. So hat beispielsweise im Fall der Deutschen Kommission für Weltraumforschung beim Bundesminister für wissenschaftliche Forschung, die von dem Minister zusammen mit drei als stellvertretenden Vorsitzenden gewählten Beiratsmitgliedern geleitet wird, das Ministerium das Recht, der Kommission "nach ihrer Anhörung" eine Geschäftsordnung zu geben. [42] Das Bundesjugendkuratorium, dessen Vorsitzender gewählt wird und von der Behörde bestätigt werden muß, gibt sich selbst seine Geschäftsordnung unter dem Vorbehalt der "Zustimmung" durch die Behörde. [43]

Auch dann, wenn Beiräte das Recht haben, sich selbst eine Geschäftsordnung zu geben, bleibt den Behörden allerdings die Möglichkeit, die Formulierung der Geschäftsordnung in ihrem Sinne zu beeinflussen, indem sie einem neuerrichteten Beirat den Entwurf einer vorläufigen Geschäftsordnung zur Beratung und Abstimmung vorlegen, wie das bereits erwähnte Beispiel des Sozialbeirats beim Bundesarbeitsministerium zeigt. [44] Die Bedeutung dieses Rechts ist daher, abgesehen von der prinzipiellen Frage der Selbständigkeit und Unabhängigkeit der Beiräte, die hierin zum Ausdruck kommt, vor allem darin zu sehen, daß diese Beiräte einerseits die Geschäftsordnung ihren Erfahrungen und eventuell veränderten Bedürfnissen selbst anpassen können und andererseits nicht befürchten müssen, daß die Behörde durch eine Änderung der Geschäftsordnung in die Tätigkeit eines Beirats eingreift. Dem Sozialbeirat wurde das Recht zugestanden, daß die Geschäftsordnung "nur durch Beschluß einer Mehrheit der Mitglieder" geändert werden kann. [45] Er machte von diesem Recht Gebrauch, indem er zur Erleichterung seiner Arbeit die Bestimmungen über die zur Erstattung von Gutachten notwendige Zahl der zustimmenden Mitglieder änderte. [46]

Eine auffällige Ausnahme von der Regel, daß Beiräte, die ihren Vorsitzenden wählen, sich auch ihre Geschäftsordnung selbst geben, macht der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium. In diesem Fall "verlieh" der Minister dem Beirat anläßlich des zehnjährigen Bestehens "in Anerkennung seiner Verdienste ... und in der Er-

wägung, daß seine Freiheit und Unabhängigkeit auch künftig gewährt sein sollen" eine Satzung.[47] Die Frage, wer über die Formulierung der Geschäftsordnung bestimmt, darf, so bedeutsam sie unter dem Gesichtspunkt der Unabhängigkeit oder Abhängigkeit der Beiräte auch sein mag, nicht überbewertet werden, da viele Geschäftsordnungen nur verhältnismäßig wenige und kaum differenzierte Vorschriften enthalten, die zudem möglicherweise nicht beachtet werden.[48] Auch arbeitet eine große Zahl von Beiräten ohne Geschäftsordnung. Dies trifft nicht nur auf relativ unbekannte Beiräte zu, wie etwa den Arbeitskreis für die Förderung der Landhandwerke oder den Bundesausschuß für den Vertrieb von Blindenwaren beim Bundeswirtschaftsministerium,[49] sondern auch für bekannte Beiräte mit langer Tradition, wie z. B. den Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesfinanzminister[50] oder den Beirat für Bauforschung beim Bundeswohnungsbauministerium.[51]

Als Beispiele dafür, welche Regelungen gewöhnlich Gegenstand der Geschäftsordnungen sind, seien zwei Beispiele angeführt. Die Geschäftsordnung des Verbraucherausschusses beim Bundesernährungsministerium[52] enthält in acht Paragraphen Regelungen über die Aufgabe und über Auskünfte der Behörde, die Zusammensetzung und das Bestellungsverfahren, die Bestellung des Vorsitzenden, die Einberufung und die Beteiligung von Nichtmitgliedern, die Beschlußfähigkeit, die Ausschüsse, die Geschäftsführung und die Protokolle und über die Änderung der Geschäftsordnung. Die Satzung des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium[53] enthält in neun Paragraphen Regelungen über die Aufgabe, die Zusammensetzung und das Bestellungsverfahren, die Bestellung des Vorsitzenden, die Tagesordnungen, die Beteiligung von Nichtmitgliedern, die Auskünfte der Behörde, die Form und Behandlung der Beratungsergebnisse, die Verpflichtung zur Verschwiegenheit und über die Geschäftsführung. Wie diese beiden Beispiele zeigen, handelt es sich um Bestimmungen, die wenigstens teilweise nicht in einer Geschäftsordnung erwartet würden, sondern eher in einer Satzung. Die Bezeichnung "Satzung" im Fall des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium

erscheint daher zutreffend, bildet aber eine Ausnahme. Auffällig ist vor allem, daß in beiden Fällen, und das ist typisch für die Geschäftsordnungen der meisten Beiräte, Bestimmungen fehlen, die erstens den Ablauf der Beratungen regeln und die zweitens im Fall des Konflikts zwischen den Mitgliedern oder mit der Behörde angewendet werden könnten, namentlich über Abstimmungen, Sanktionen und Schlichtungsverfahren und -instanzen. Das Fehlen derartiger Bestimmungen dokumentiert deutlich den Grad der Institutionalisierung. Die Beziehungen zwischen Behörden und Interessenten sowie Sachverständigen in Beiräten sind nicht möglichst vollständig, sondern nur in den Grundzügen formell geregelt. Ein großer Teil der Beziehungen wird, je nach den Bedürfnissen des einzelnen Falles, informell geregelt.

b) Leitung der Beratungen

Die Leitung der Beratungen ist Aufgabe des Beiratsvorsitzenden. Nähere Vorschriften, wie diese Aufgabe erfüllt werden soll, und welche Rechte und Pflichten der Vorsitzende in seiner Funktion als Diskussionsleiter hat, werden gewöhnlich nicht gemacht.

Dem Vorsitzenden bieten sich allein durch seine Funktion als Diskussionsleiter, auch, möglicherweise sogar gerade wenn seine diesbezüglichen Rechte und Pflichten nicht näher festgelegt sind, größere Chancen, die Tätigkeit eines Beirats maßgeblich zu beeinflussen, als den übrigen Teilnehmern an den Beiratssitzungen. So kann der Vorsitzende, um nur einige dieser Möglichkeiten zu nennen, je nachdem, wie ausführlich die Verhandlungsordnung in der Geschäftsordnung geregelt ist, in mehr oder weniger weiten Grenzen nach eigenem Ermessen entscheiden, ob die Beratungen geordnet verlaufen oder ob er eingreifen muß. Er kann, auch ohne offiziell das Wort zu ergreifen, durch kurze Zwischenbemerkungen selbst die Initiative geben oder einen Redner sowohl bestärken als auch entmutigen, einzelne Punkte ausführlich zu diskutieren bzw. umgekehrt, etwa unter Hinweis auf "den fortgeschrittenen Zeitpunkt", bestrebt sein, einen Diskussionsabschnitt zu beenden. Bis zu einem gewissen Grade kann er

den Verlauf und das Ergebnis der Beratungen auch beeinflussen, indem er entscheidet, welche Erörterungen noch oder nicht mehr zum Thema gehören, oder indem er das "bisherige Ergebnis" der Diskussion zusammenfaßt. Alle diese Lenkungsmöglichkeiten des Vorsitzenden dienen dem Zweck, die Beratungen geordnet und zügig zu führen, sie bieten ihm jedoch gleichzeitig eine große Chance, eigene Absichten durchzusetzen. Es ist daher von entscheidender Bedeutung, ob er sein Amt als Vertrauensmann des Beirats oder der Behörde führt, ob er also von den Mitgliedern gewählt oder von der Behörde eingesetzt wird.

Welchen Einfluß der Vorsitzende im konkreten Einzelfall tatsächlich ausübt, wird je nach den geltenden Regelungen und seinen persönlichen Fähigkeiten unterschiedlich sein. Eine Rolle spielt aber auch, inwieweit sich die Mitglieder lenken lassen. Einen indirekten Hinweis hierfür bietet die Beobachtung, daß die einzelnen Mitglieder eines Beirats den Einfluß des Vorsitzenden nicht unbedingt gleich einschätzen. So hielten beispielsweise von den Mitgliedern des Beirats für Vertriebenen- und Flüchtlingsfragen beim Bundesvertriebenenministerium einige den Einfluß des Vorsitzenden, d. h. hier des Ministers bzw. seines Vertreters, für gering, während andere meinten, er sei meistens maßgebend.[54]

c) Sitzungstermine, Tagesordnungen, Tagungsorte

Über die Sitzungstermine, Tagesordnungen und Tagungsorte bestimmt zumeist der Beiratsvorsitzende. Lediglich über den Tagungsort gelten teilweise abweichende Bestimmungen, indem ausdrücklich vorgeschrieben wird, daß ein Beirat regelmäßig am Sitz der Behörde tagen soll, bei der er errichtet ist, was zumeist auch ohne besondere Vorschriften geschieht. Falls ein Beirat das Recht hat, den Tagungsort frei zu wählen und, wie z. B. der Sozialbeirat beim Bundesarbeitsministerium, auch Gebrauch davon macht, indem er nicht am Sitz der beratenen Behörde tagt, kann hierin eine Demonstration der Unabhängigkeit gesehen werden.

Die Mitglieder erhalten vielfach, sowohl wenn sie den Vorsitzenden wählen als auch wenn ein Vertreter der Behörde den Vorsitz wahrnimmt, das Recht, die Einberufung und die Behandlung bestimmter Tagesordnungspunkte verlangen zu können. Entsprechende Anträge müssen teilweise schriftlich vorgebracht und gewöhnlich wenigstens von einer qualifizierten Minderheit unterstützt werden. Allerdings sind diese wie auch zumeist alle anderen hier als "Rechte" der Beiräte diskutierten statutarischen Bestimmungen nur schwer gegen die Behörde durchzusetzen, wie sich z. B. im Fall des Beratenden Beirats für Versorgungsrecht beim Bundesarbeitsministerium erwies. Dieser Beirat, der nach der Geschäftsordnung auf Verlangen der Mehrheit seiner Mitglieder einberufen werden mußte, versuchte über mehrere Jahre vergebens, von dem Minister, der den Vorsitz innehatte, zu einer Sitzung eingeladen zu werden. [55]

Sofern ein Beirat seinen Vorsitzenden wählt, kann umgekehrt die Behörde regelmäßig die Einberufung und die Behandlung bestimmter Fragen verlangen. So heißt es etwa in der Satzung des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium hierüber: "Der Beirat bestimmt den Gegenstand seiner Beratungen selbst. Den Wünschen des Bundesministers für Wirtschaft auf Beratung bestimmter Themen wird er Rechnung tragen." [56] Derartige Regelungen können sich mehr oder weniger als formelles Entgegenkommen der Behörden erweisen, wie z. B. im Fall des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium [57] oder des Beirats für Fragen der inneren Führung, [58] wo zwar die Behandlung bestimmter Fragen meist vom Beirat vorgeschlagen wurde, tatsächlich aber in der Mehrzahl der Fälle Anregungen der Behörden zugrunde lagen.

Für viele Beiräte bestehen generelle Bestimmungen über die Mindestzahl der Sitzungen. Diese ist meist auf ein bis zwei Sitzungen im Jahr festgelegt. Gelegentlich werden häufigere Sitzungen vorgeschrieben. So sollen z. B. der Beirat für Fragen der inneren Führung beim Bundesverteidigungsministerium zwei bis dreimal, [59] der Fachausschuß Bautechnischer Luftschutz beim Bundesministerium für Wohnungsbau

viermal jährlich [60] und der Wirtschaftsausschuß für Außenhandelsfragen beim Bundesernährungsministerium "turnusgemäß" alle zwei Monate [61] tagen. Daß Beiräte offiziell seltener als wenigstens einmal im Jahr eine Sitzung abhalten sollen, ist dagegen in der Regel nicht vorgesehen, [62] kann aber praktisch vorkommen. Die tatsächliche Häufigkeit der Sitzungen liegt eher unter als über der statutarisch vorgesehenen Häufigkeit, da die Behörden, die die Kosten tragen, durch den vorher festgelegten Etat gebunden sind.

Für einen Teil der Beiräte ist eine bestimmte Mindestfrist vorgeschrieben, die zwischen Einladung und Sitzung eingehalten werden soll. Sie beträgt in den meisten Fällen wenigstens vierzehn Tage. Um den Beiratsmitgliedern Gelegenheit zu geben, sich auf die Sitzungen vorzubereiten und eventuelle Änderungswünsche zur Tagesordnung vorzubringen, wird vielfach, aber keineswegs immer, vorgeschrieben, daß die Tagesordnungen und eventuell auch bestimmte Arbeitsunterlagen zusammen mit der Einladung zugestellt werden müssen. Den möglichen Wünschen und der Initiative der Beiratsmitglieder besonders entgegenkommende Vorschriften gelten für die Deutsche Atomkommission und die Deutsche Kommission für Weltraumforschung beim Bundesministerium für wissenschaftliche Forschung. Die Behörde soll für diese Beiräte ausdrücklich nur eine "vorläufige" Tagesordnung aufstellen. Die endgültige Tagesordnung wird zu Beginn der Sitzung beschlossen. [63] Für den Luftfahrtbeirat beim Bundesministerium für Verkehr gilt folgende, die Mitglieder zugleich zu Vorschlägen anregende und zur aktiven Mitarbeit verpflichtende Regelung: "Jede Sitzung wird so rechtzeitig im voraus angezeigt, daß die Mitglieder Gelegenheit haben, Angelegenheiten von grundsätzlicher oder allgemeiner Bedeutung für die Aufnahme in die Tagesordnung vorzuschlagen. Der Vorschlag eines Punktes für die Tagesordnung gilt zugleich als Bereitschaft, über die bezeichnete Angelegenheit zu referieren. [64]

Durch das Recht der Beiratsmitglieder, die Beratungsthemen selbst auszuwählen oder Einfluß auf die Gestaltung der Tagesordnung zu neh-

men, wird den Beiräten grundsätzlich eine mehr oder weniger grosse Selbständigkeit zugestanden. Zugleich zeigt dieses Recht, daß wenigstens von einem Teil der Beiräte nicht nur die Erörterung von Problemen erwartet wird, die bereits von den Behörden erkannt und von diesen formuliert worden sind, sondern auch, daß sie von sich aus Fragen aufgreifen, die die Behörden nicht erkannt haben oder wegen politischer Rücksichtnahmen nicht behandeln können.

Wenn die Beiratsmitglieder nicht oder ungenügend an der Auswahl und Formulierung der Beratungsthemen beteiligt sind, kann sich dies als hinderlich für die Erfüllung der Beratungsaufgabe erweisen. Dies gilt insbesondere für Gutachterbeiräte. So sah sich beispielsweise der Wohnungswirtschaftliche Beirat beim Bundeswohnungsbauministerium in einem Fall nicht in der Lage, ein von ihm angefordertes Gutachten zu erstatten. Der stellvertretende Vorsitzende erklärte hierzu: "Zweifellos war das Thema unglücklich formuliert; vielleicht lag dieser Formulierung sogar eine taktisch-politische Nebenabsicht zugrunde." Er bedauerte es in diesem Zusammenhang, daß der Wohnungswirtschaftliche Beirat nicht wie der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium seine Themen selbst auswählen und formulieren konnte.[65]

Für Diskussionsbeiräte besteht vor allem die Gefahr, daß die Tagesordnungen den Beiratsmitgliedern ungenügende Chancen zur Diskussion einräumen und daß durch die Wahl des Zeitpunktes der Beratungen die mögliche Wirksamkeit der Beiräte von vornherein eingeschränkt wird. So kritisierten z. B. die Mitglieder des Beirats für Vertriebenen- und Flüchtlingsfragen beim Bundesvertriebenenministerium, die an der Gestaltung der Tagesordnungen nicht offiziell beteiligt waren, daß die Tagesordnungen vornehmlich Arbeitsberichte der Behörden vorsähen und der Beirat zu spät gehört würde. Die Sitzungen wurden "als eine unverbindliche Diskussion" bezeichnet, die "post festum erfolge und an den Tatbeständen nichts ändere". Der Minister wurde gebeten, den Beirat schon bei der ersten Lesung eines Gesetzentwurfs zu hören.[66] Tatsächlich ist er nicht nur vielfach

später als bei der Vorlage eines Gesetzentwurfs im Parlament, sondern teilweise überhaupt nicht gehört worden.[67] Nach den seiner Errichtung zugrundeliegenden gesetzlichen Bestimmungen soll er "zu allgemeinen Regelungen und Maßnahmen gehört werden". Mit dieser Formulierung wird die Behörde weder verpflichtet, den Beirat zu hören, noch formell ausgeschlossen, daß dies erst nach der Verkündung eines Gesetzes geschieht.[68]

Im Fall der Beiräte für Vertriebenen- und Flüchtlingsfragen in Nordrhein-Westfalen kommt der Beteiligung der Beiratsmitglieder an der Gestaltung der Tagesordnungen im Zusammenhang mit dem in diesem Lande errichteten, mehrere Verwaltungsstufen umfassenden Beirätesystem eine besondere Bedeutung für die Chancen dieser Beiräte zu, ihre ausnahmsweise auch offiziell vorgesehene Aufgabe der Interessenwahrnehmung zu erfüllen. Hier können einerseits die Beiräte auf Bezirks- und besonders auf Gemeindeebene auf die Behandlung bestimmter Fragen dringen, auf die sie nicht nur aus eigener Einsicht, sondern auch durch Informationen und Anregungen des Landesbeirats aufmerksam gemacht werden. Umgekehrt kann sich der Landesbeirat auf Informationen und Anregungen der Beiräte auf den unteren Verwaltungsstufen über die Probleme bei der Durchführung allgemeiner Regelungen stützen und dementsprechend Einfluß auf die Auswahl der Beratungsthemen nehmen. Der Vorsitzende des Landesbeirats erkannte frühzeitig diese Möglichkeiten des Beirätesystems und forderte alle Vertriebenenbeiräte des Landes auf, "eine dauernde informatorische Tätigkeit von der unteren Verwaltungsebene nach oben und umgekehrt durchzuführen, eine instanzenmäßige Verbindung zu halten, um eine kontinuierliche, sich gegenseitig befruchtende Arbeitsweise untereinander zu ermöglichen".[69] Auf die Möglichkeiten des Informationsaustauschs innerhalb des Beirätesystems zusammen mit dem Recht, die Behandlung bestimmter Fragen verlangen zu können, gründet sich auch der Anspruch dieser Beiräte, "Gewissen der Behörde"[70] oder "Hüter des Flüchtlingsgesetzes"[71] sein zu können: "Davon wie die Flüchtlingsbeiräte, insbesondere diejenigen an der Front des tägli-

chen Kleinkrieges mit den Verwaltungen der unteren Stufen, dieser Aufgabe gerecht werden, hängt es ab, ob das Flüchtlingsgesetz nur eine wortreiche Deklaration gutwilliger Abgeordneter bleiben wird oder ein wirksames Instrument zur Lösung des Flüchtlingsproblems."[72]

d) Ausschüsse

Zur Durchführung ihrer Aufgaben ist es für viele Beiräte zweckmässig, bei größerer Mitgliederzahl sogar unumgänglich, Ausschüsse zu bilden. Dies wird von den Behörden gewöhnlich nicht verhindert, zum Teil ist es in den statutarischen Bestimmungen vorgesehen. Für die Ausschüsse gelten zum Teil andere organisatorische Regelungen als für die jeweiligen Beiräte. Insbesondere dürfen die Ausschüsse meist ihre Vorsitzenden selbst wählen, auch wenn der Vorsitz im Beirat von einem Vertreter der Behörde wahrgenommen wird. Die Zusammensetzung der Ausschüsse wird in der Mehrzahl der Fälle von den Beiräten selbst bestimmt. Außerdem können vielfach Personen zu Ausschußmitgliedern bestellt werden, die keine Beiratsmitglieder sind. In diesen Fällen erfolgt in der Regel eine Berufung durch die Behörde.

Wenn einem Beirat nicht oder nur zögernd zugestanden wird, Ausschüsse zu bilden, ist der naheliegende Schluß kaum von der Hand zu weisen, daß die betreffende Behörde nicht besonders an der Wirksamkeit dieses Beirats interessiert ist. Dieser Vorwurf wurde z. B. dem Bundesarbeitsminister gelegentlich einer Anfrage der SPD-Bundestagsfraktion im Fall des Beirats für die Neuordnung der sozialen Leistungen gemacht,[73] der erst eineinhalb Jahre nach seiner Gründung Ausschüsse einrichtete und bis dahin noch keine Arbeitsergebnisse vorlegen konnte. Der Minister wies zwar den Vorwurf zurück, er habe den Beirat gehindert, Ausschüsse zu bilden, und diese erst unter dem Druck der Anfrage im Bundestag zugestanden. Der Beirat habe vielmehr vorher nicht den Wunsch geäußert, Ausschüsse zu bilden. Dieses Argument, das der Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion nicht für glaubwürdig hielt, war zumindest schwach, da der Mi-

nister selbst den Vorsitz in dem Beirat führte. [74] Die Bedeutung der Ausschüsse für die Arbeitsfähigkeit dieses Beirats wurde später auch von Seiten des Ministeriums bestätigt. In den ersten zwei Jahren, nachdem die Ausschüsse gebildet worden waren, wurden 84 Ausschußsitzungen und 11 Beiratssitzungen abgehalten und festgestellt: "Seit der Beirat ... Ausschüsse gebildet hat, sind also seine Arbeiten zur Neuordnung der sozialen Leistungen beträchtlich intensiviert worden". [75] Wahrscheinlich hat auch die Frage, wer den Vorsitz in den Ausschüssen wahrnehmen sollte, eine Rolle bei der verzögerten Einrichtung der Ausschüsse gespielt. [76]

Gleichfalls nur sehr zögernd räumte der Bundesvertriebenenminister dem bei seinem Ministerium errichteten Beirat für Vertriebenen- und Flüchtlingsfragen das Recht ein, Ausschüsse zu bilden, das für dessen Arbeitsfähigkeit wegen seiner großen Mitgliederzahl (44 Mitglieder) besonders wichtig war. Schon in der ersten Sitzung regten die Mitglieder an, daß der Beirat nach dem Vorbild des Landesvertriebenenbeirats in Nordrhein-Westfalen ständige Ausschüsse einrichten sollte. [77] Das Ministerium anerkannte zwar im Prinzip das Recht des Beirats, Ausschüsse zu bilden, verwarf es aber zugleich mit der Begründung, in dem Gesetz, aufgrund dessen der Beirat errichtet sei, seien Ausschüsse nicht erwähnt. Zudem könnten Ausschußsitzungen wegen der einzuhaltenden "finanziellen Grenzen" nur auf Kosten der Beiratssitzungen stattfinden. Demgegenüber waren einige Mitglieder aufgrund ihrer Erfahrungen in anderen Beiräten bereit, statt der vier vorgesehenen Plenarsitzungen nur einmal jährlich zu tagen, aber eine dichtere Folge von Ausschußsitzungen abzuhalten. Da sich die daraufhin errichteten ad-hoc-Ausschüsse nicht bewährten, setzte erneut eine energische Kritik einzelner Beiratsmitglieder ein, die sich gegen die unwirksame Arbeitsweise des Beirats richtete. Eine Besserung wurde durch die Einrichtung von fünf ständigen Ausschüssen erwartet, deren von den Beiratsmitgliedern gewählte Vorsitzende zusammen einen geschäftsführenden Ausschuß bilden sollten. [78] Erst nach einer langen Diskussion, die sich über anderthalb Jahre hinzog, ist

ein "Arbeitsausschuß" eingerichtet worden, dem fünf vom Beirat gewählte Mitglieder angehörten. [79] Er tagte anfangs monatlich, später nur noch jeweils einen Tag vor den Plenarsitzungen, um diese vorzubereiten.

Diese Auseinandersetzung ist besonders deswegen bemerkenswert, weil der Beirat zweifellos auch mit ad-hoc-Ausschüssen seine Arbeitsfähigkeit hätte verbessern können. Offensichtlich strebte er aber danach, wie besonders in der Forderung nach einem geschäftsführenden Ausschuß mit vom Beirat gewählten Mitgliedern deutlich wurde, mit Hilfe dieser organisatorischen Veränderungen eine grössere Chance zur selbständigen Willensbildung und zur Vertretung des eigenen Willens gegenüber der Behörde zu erlangen, die den Vorsitzenden des Beirats stellte.

Geschäftsführende Ausschüsse werden verhältnismäßig selten eingerichtet, so z. B. als "engerer Ausschuß" vom Verbraucherausschuß beim Bundesernährungsministerium, [80] als "Lenkungsorgan" mit eigenem Namen der "Luftfahrtrat" vom Luftfahrtbeirat beim Bundesverkehrsministerium [81] oder als "Geschäftsführender Ausschuß" vom Landesbeirat für Vertriebenen- und Flüchtlingsfragen in Nordrhein-Westfalen. [82] Abgesehen von der Bedeutung, die ein geschäftsführender Ausschuß für die Arbeitsfähigkeit und Wirksamkeit eines Beirats hat, kann er bis zu einem gewissen Grad als selbständiges Gremium auftreten und besondere Aufgaben übernehmen, für die der gesamte Beirat zu groß ist. So hat der als Lenkungsorgan des Luftfahrtbeirats errichtete Luftfahrtrat "die besondere Aufgabe ..., dem Bundesminister für Verkehr bei der Lösung besonderer Probleme auf den verschiedenen Gebieten der Luftfahrt zu beraten und durch sonstige Mitwirkung zu unterstützen". [83] Unter "Mitwirkung" ist unter anderem zu verstehen, daß der Luftfahrtrat durch persönliche Kontakte insbesondere auch zu Parlamentariern bei der Durchsetzung der Empfehlungen mitwirken soll. [84] Im Fall des Bundesgesundheitsrats beabsichtigte der Bundesgesundheitsminister, als sich herausstellte, daß dieses Gremium wegen seiner großen Mit-

gliederzahl (79 Mitglieder) lediglich in der Lage war, zu Spezialfragen auf Antrag der Bundesregierung Stellung zu nehmen, ein "engeres Gremium" zu bilden, das "auch zu den Grundfragen der Gesundheitspolitik regelmäßig Stellung nimmt und zu einer Art ständigen gesundheitspolitischen Gutachters wird". Außerdem sollte dieses engere Gremium auch von dem Initiativrecht Gebrauch machen, daß dem Bundesgesundheitsrat zwar zustand, aber nicht benutzt wurde. Zugleich wurde erwogen, eventuell die Mitgliederzahl des Gesamtgremiums zu erhöhen.[85]

In einigen Fällen scheinen die Beiräte selbst gleichsam als geschäftsführende Ausschüsse eines umfangreichen Systems spezialisierter und untereinander abgestufter Ausschüsse zu fungieren, deren Mitgliederschaft insgesamt um ein Vielfaches größer ist als die der betreffenden Beiräte. So besteht die Deutsche Kommission für Weltraumforschung beim Bundesministerium für wissenschaftliche Forschung aus fünf Fachgruppen und sechzehn den Fachgruppen nachgeordneten Arbeitskreisen. Die Zahl der Ausschußmitglieder beträgt 141 gegenüber 26 Mitgliedern der Kommission. Für die ähnlich gegliederte Deutsche Atomkommission, die gleichfalls 26 ordentliche Mitglieder hat, beträgt die Zahl der Ausschußmitglieder sogar 226.[86] Der Forschungsbeirat für Fragen der Wiedervereinigung Deutschlands beim Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen hat insgesamt 54 Ausschüsse, Arbeitsgruppen und Facharbeitskreise eingerichtet, die eine sehr differenzierte, stufenweise organisierte Arbeitsteilung ermöglichen. Dem Plenum sind neben einem "Forscherkreis" sieben Ausschüsse untergeordnet, z. B. ein Agrarausschuß, Sozialausschuß, Finanzausschuß. Diese gliedern sich wiederum in Arbeitsgruppen, von denen einige in Facharbeitskreise unterteilt sind. So ist etwa der Ausschuß für Fragen der gewerblichen Wirtschaft in drei Arbeitsgruppen für Versicherungswirtschaft, Handwerk und Verlagswesen gegliedert. Die Arbeitsgruppe für Verlagswesen wiederum ist in die Facharbeitskreise Urheber- und Verlagsrecht und Filmtheaterwirtschaft unterteilt.[87]

e) Unterstützung der Beiratstätigkeit durch beiratsfremde Experten

Beiräte können ihrerseits die Kenntnisse und Erfahrungen von Nichtmitgliedern für die Beiratstätigkeit nutzen, indem sie, um die wichtigsten Möglichkeiten zu nennen, sich von den Behörden Auskünfte geben lassen, von Nichtmitgliedern Gutachten bestellen und Nichtmitglieder zu den Beratungen hinzuziehen.

Die naheliegendste Möglichkeit der Unterstützung der Beiratstätigkeit durch beiratsfremde Experten besteht zweifellos in einer engen Zusammenarbeit mit den Experten der Behörden, vornehmlich derjenigen, bei denen die Beiräte jeweils errichtet sind. Für diese Zusammenarbeit gelten meist insofern einseitige Regelungen, als nicht die Beiräte, wohl aber die Behörden die Initiative zur Zusammenarbeit ergreifen können. Die Behörden haben immer das Recht, von sich aus Vertreter zu den Beirats- und Ausschußsitzungen zu entsenden. Diese Vorschrift dient in erster Linie dem Zweck, den Standpunkt der Behörden in den Beratungen zur Geltung zu bringen, was aus der häufigen Zusatzbestimmung, daß den Behördenvertretern auf Verlangen das Wort zu erteilen ist, deutlich wird. So heißt es beispielsweise in der Geschäftsordnung des Beratenden Beirats für Versorgungsrecht beim Bundesarbeitsministerium: "Der Bundesminister für Arbeit ist berechtigt, Angehörige seines Ministeriums zu den Sitzungen zu entsenden. Ihnen ist auf Verlangen das Wort zu erteilen. An den Abstimmungen nehmen sie nicht teil."[88]

Umgekehrt können die Beiräte nur ausnahmsweise die Behörden auffordern, Auskünfte zu erteilen und Vertreter zu entsenden. So soll z. B. der Verbraucherausschuß beim Bundesernährungsministerium "zur Durchführung seiner Aufgaben ... über alle wesentlichen, seinen Zuständigkeitsbereich betreffenden Fragen unterrichtet (werden). Der Ausschuß kann von sich aus zusätzliche Informationen beantragen."[89] Der Sozialbeirat kann sogar Auskünfte auch von anderen Ministerien als dem Bundesarbeitsministerium, bei dem er errichtet ist, verlangen: "Auf Wunsch des Sozialbeirats sollen Vertreter der

Bundesministerien an den Sitzungen des Sozialbeirats teilnehmen und Fachauskünfte erteilen."[90] Das Gleiche gilt für den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, dem die Behörden des Bundes und der Länder "Amtshilfe" leisten sollen.[91]

Zur Beurteilung des Verhältnisses zwischen Behörden und Beiräten sind die Vorschriften über die Auskunftspflicht der Behörden besonders deswegen bedeutsam, weil sie zeigen, daß sich mit wenigen Ausnahmen die Beratungskompetenz der Beiräte kaum zu einer Kontrollkompetenz gegenüber den Behörden ausweiten läßt. Freilich kann nicht übersehen werden, daß der Tätigkeit der Beiräte infolge der Sachkenntnis der Mitglieder und der kontinuierlichen Zusammenarbeit mit den Behörden auch dann eine gewisse Kontrollwirkung innewohnt, wenn die Behörden nicht verpflichtet sind, Auskünfte zu erteilen. Dieser Zusammenhang erklärt, warum die Behörden, obwohl eine enge Zusammenarbeit ihrer eigenen Experten mit den Beiräten zweckmäßig ist und auch tatsächlich stattfindet, den Beiräten in der Regel nicht das Recht einräumen, von sich aus Auskünfte zu fordern. Falls eine Behörde aber, etwa aufgrund gesetzlicher Bestimmungen, hierzu verpflichtet ist, ist damit zu rechnen, daß der Umfang der erteilten Auskünfte unter Hinweis auf das "pflichtgemäße Ermessen" eingeschränkt wird.[92]

Die zweite Möglichkeit, Kenntnisse und Erfahrungen von Nichtmitgliedern für die Beiratstätigkeit zu nutzen, indem ein Beirat von sich aus Gutachten bestellt, ist nur ausnahmsweise offiziell vorgesehen. So ist der Sozialbeirat beim Bundesarbeitsministerium "zur Durchführung seiner Aufgaben ... berechtigt, Untersuchungen durch Dritte vornehmen und Gutachten erstellen zu lassen".[93]

Sehr häufig ist dagegen die Möglichkeit vorgesehen, zusätzliche Experten als "Gäste" oder als "Sachverständige" ohne Stimmrecht an den Sitzungen der Beiräte und ihrer Ausschüsse zu beteiligen. Die entsprechenden statutarischen Bestimmungen lassen meist offen, ob sie nur von Fall zu Fall oder ständig an den Beratungen teilnehmen

dürfen. In der Geschäftsordnung des Beirats zur Feststellung der Ertragslage der Landwirtschaft beim Bundesernährungsministerium heißt es beispielsweise: "Zur Unterstützung des Beirats kann der Bundesminister auf Vorschlag des Beirates Sachverständige laden."[94] Tatsächlich nehmen an den Sitzungen dieses Beirats neben den zwölf ordentlichen Mitgliedern neun ständig anwesende "Sachverständige" teil. Zwischen den ordentlichen Mitgliedern und den ständig anwesenden Sachverständigen besteht, abgesehen davon, daß letztere keine Sitzungsgelder erhalten, kein Unterschied, so daß dieser Beirat praktisch nicht 12 sondern 21 Mitglieder hat.[95]

Die organisatorisch bemerkenswerteste Form, zusätzliche Experten hinzuzuziehen, ist deren Bestellung als reguläre Ausschußmitglieder. Dies geschieht verhältnismäßig häufig und führt, wie in dem Abschnitt über die Ausschüsse schon erwähnt wurde, gelegentlich dazu, daß die Zahl der auf diese Weise ständig an der Arbeit eines Beirats beteiligten Personen die Mitgliederzahl um ein Vielfaches übertrifft.

f) Vertraulichkeit der Beiratssitzungen

Für einen Teil der Beiräte gelten in Ermangelung spezieller Bestimmungen über die Verschwiegenheitspflicht von Beiratsmitgliedern die Vorschriften der in anderem Zusammenhang entstandenen Verordnung gegen Bestechung und Geheimnisverrat nichtbeamteter Personen.[96] Als Strafen werden nach dieser Verordnung Gefängnis bis zu drei Jahren, Geldstrafen, Verlust der bürgerlichen Ehrenrechte sowie Bußen und Entschädigungen an die eventuell Geschädigten angedroht. Diese strengen Bestimmungen gelten nur für wenige Beiräte, z. B. für den Wissenschaftlichen Beirat für das Sanitäts- und Gesundheitswesen beim Bundesverteidigungsministerium,[97] die Reaktor-Sicherheitskommission beim Bundesministerium für wissenschaftliche Forschung,[98] oder den Beirat auf dem Gebiet der Fischwirtschaft beim Bundesernährungsministerium.[99]

Dagegen ist es allgemein üblich, die Sitzungen der Beiräte und ihrer

Ausschüsse, abgesehen davon, daß diese grundsätzlich nicht öffentlich sind, für vertraulich zu erklären, freilich ohne besondere Sanktionen für den Fall einer Verletzung der Vertraulichkeit anzudrohen. Ein Beispiel für die diesbezüglichen Formulierungen bietet etwa die Geschäftsordnung der Deutschen Atomkommission: "Die Sitzungen der Atomkommission, der Fachkommissionen und der Arbeitskreise sind nicht öffentlich ... die Sitzungen ... sind vertraulich. Insbesondere sind Mitteilungen über Ausführungen einzelner Mitglieder, über das Stimmenverhältnis und über den Inhalt der Niederschrift unzulässig ..."[100]

In einzelnen Fällen wird den Beiräten das Recht eingeräumt, selbst darüber zu bestimmen, inwieweit die Sitzungen vertraulich sein sollen. Dies gilt z. B. für den Wissenschaftlichen Beirat des Deutschen Wetterdienstes: "Der Wissenschaftliche Beirat beschließt, inwieweit eine Besprechung von den Mitgliedern des Beirats vertraulich zu behandeln ist."[101] Der Beratende Beirat für Versorgungsrecht beim Bundesarbeitsministerium kann die generelle Verschwiegenheitspflicht der Mitglieder in einzelnen Punkten aufheben.[102] Die Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesverkehrsministerium "verpflichten" sich zwar "zu einer vertraulichen Behandlung der Beratungen, insbesondere aller im Stadium der Vorerörterung befindlichen Pläne des Bundesverkehrsministeriums, sowie der Stellungnahme der Mitglieder zu den behandelten Fragen", sie dürfen aber "im Beirat erörterte Fragen ... in der Öffentlichkeit in geeigneter Weise" behandeln, sofern nicht ausdrücklich Beschlüsse des Beirats entgegenstehen.[103]

Daß für die Verletzung der Vertraulichkeit der Beratungen zumeist keine besonderen Sanktionen angedroht werden, auch nicht der naheliegende und ohne strafrechtliche Konsequenzen durchführbare Ausschluß aus dem Beirat, ist wahrscheinlich damit zu erklären, daß in diesen Beiräten weder von den Behörden noch von den Mitgliedern streng vertrauliche Informationen preisgegeben werden. Möglicherweise ist hierin auch ein Hinweis dafür zu sehen, daß die Beiratsmit-

glieder weniger daran gehindert werden sollen, mit Fachkollegen oder mit den Führungsgremien der Interessenorganisationen, unter deren Mitwirkung sie bestellt wurden, die innerhalb eines Beirats erörterten Fragen zu diskutieren, als vielmehr daran, daß sie selbst oder andere sich öffentlich auf Äußerungen in Beiratssitzungen berufen können.

g) Minderheitsvoten und Abstimmungen

Sofern Beiräte ihre Beratungsergebnisse in der Form von Gutachten vorlegen, haben deren Mitglieder gewöhnlich das Recht, ihre von der Meinung der Mehrheit abweichenden Auffassungen in einem Minderheitsgutachten zu formulieren oder, in weniger auffälliger Form, in Fußnoten darzulegen. So kann z. B. der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesminister für Verkehr "bei sachlichen Meinungsverschiedenheiten unter den Mitgliedern neben dem Mehrheitsgutachten ein Minderheitsgutachten" erstatten. [104] Die Mitglieder sind jedoch hierzu nicht verpflichtet, auch wenn sie den Beratungsergebnissen nicht zustimmen. Demgegenüber sind die Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats des Bundeswirtschaftsministeriums dazu aufgefordert, ihre eventuell abweichende Meinung jedenfalls, wenn auch nicht unbedingt in der Form eines Minderheitsgutachtens, in den Gutachten zu vertreten: "Wird eine Mehrheitsauffassung nicht oder nicht in allen Punkten erzielt, sollen in der gutachtlichen Äußerung die unterschiedlichen Meinungen dargelegt werden. Eine Minderheit kann ihre abweichende Auffassung in einem Minderheitsgutachten zum Ausdruck bringen." [105]

Der Frage der Minderheitsvoten, die auf den ersten Blick kaum problematisch zu sein scheint, kann grundsätzliche Bedeutung für die Tätigkeit und die Wirksamkeit eines Beirats zukommen. [106] So können Beiräte aus Rücksicht auf die politische Effizienz ihrer Tätigkeit dazu neigen, einstimmige Beschlüsse herbeizuführen. In diesem Sinne vertrat der langjährige Vorsitzende des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium, Erwin von Beckerath, die Auffassung, ein Beirat sei als Beratungsgremium einer politischen In-

stanz durch "die Geschlossenheit eines Gutachtens und durch die Dokumentation einheitlicher Willensbildung wirkungsvoller, weil dann das Gutachten nicht unter Hinweis auf die Gespaltenheit des Urteils abgewertet werden könne". [107]

Tatsächlich besteht eine gewisse Scheu vor Minderheitsvoten. So formulierten etwa die Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium zu den 62 Gutachten, die dieser Beirat von 1948 bis 1966 abgab, abweichende Meinungen dreimal als Minderheitsvoten und sechsmal als Fußnoten zu einzelnen Aussagen der Gutachten. Einmal schloß sich ein Mitglied einem Gutachten nicht an, ohne eine eigene Meinung zu formulieren. Bemerkenswert ist auch, daß die Bereitschaft, Minderheitsvoten abzugeben, im Laufe der Zeit abnahm. [108] Ähnlich wurde in einem Bericht über die Tätigkeit des Deutschen Ausschusses für das Erziehungs- und Bildungswesen mit Befriedigung festgestellt, daß die in den zwölf Jahren des Bestehens dieses Ausschusses erarbeiteten 29 Gutachten mit einer Ausnahme einstimmig verabschiedet werden konnten und nur in zwei Fällen die abweichende Meinung einer Minderheit zu einzelnen Punkten gekennzeichnet werden mußte. [109]

Der Wunsch, einstimmige Beschlüsse herbeizuführen, kann, und hierin liegt zweifellos eine Gefährdung der Tätigkeit der Beiräte, dazu verleiten, strittige Fragen zu vermeiden, [110] oder, wenn dies aufgrund der Aufgabenstellung nicht möglich ist, einen Beirat lähmen. Dies traf z. B. für den Sozialbeirat beim Bundesarbeitsministerium zu, der unter seinem ersten Vorsitzenden, Fritz Neumark, sein erstes Gutachten wegen der unterschiedlichen Standpunkte der Mitglieder nicht erstattete und sich auflöste, seitdem aber unter dem Vorsitz von Helmut Meinhold die gesetzlich vorgeschriebenen Gutachten regelmäßig vorlegte. Nach Ansicht des neuen Vorsitzenden ist das Verhalten der Mitglieder maßgeblich dadurch beeinflußt worden, daß er sich "im Vergleich zum Ziel einstimmiger Entscheidungen, das offenbar Neumark vorgeschwebt habe, die bescheidenere Aufgabe gestellt (habe), die relevanten Gesichtspunkte zu klären, ... das Pro und Kontra her-

auszuarbeiten". [111]

Eine weitere unbeabsichtigte Konsequenz des Wunsches, Minderheitsvoten zu vermeiden, ist darin zu sehen, daß sich oftmals die fruchtbarsten Beiträge nicht in den Gutachten finden, sondern in der Diskussion vorgebracht werden. Helmut Meinhold, der auf diesen Aspekt aufmerksam macht, fordert daher, daß zu den Diskussionen mehr Behördenvertreter hinzugezogen werden sollten. [112] Die Verlagerung des Gewichts der Tätigkeit dieser Beiräte von den Gutachten auf die Diskussion relativiert die vom Verfasser aufgrund formaler Regelungen vorgeschlagene grundsätzliche Unterscheidung zwischen Gutachter- und Diskussionsbeiräten.

Wenn Helmut Meinhold meint, "daß wir uns gerade in der Bundesrepublik oft sehr stark vor Minderheitsvoten scheuen", [113] so ist dem entgegenzuhalten, daß die gleiche Tendenz auch von einem angelsächsischen Beobachter festgestellt worden ist: "It is facily assumed in British committee procedure (and in other Western countries too) that it is necessary for the members to come to an agreement. No one seems to question the assumption that a unanimous outcome of the deliberations is desirable as an end in itself." [114] Demnach scheint es richtig, die Tendenz, einstimmige Beschlüsse über die Beratungsergebnisse anzustreben, weniger auf nationale Eigenheiten als auf die besondere Gruppensituation der Gremien zurückzuführen.

Neben Minderheitsgutachten und Fußnoten in Gutachten kommt als dritte Möglichkeit, die Meinung einer Minderheit formell zu berücksichtigen, deren Aufnahme in die Sitzungsprotokolle vor. Hiervon wird vor allem von Beiräten Gebrauch gemacht, die keine Gutachten ausarbeiten. Ein Recht der Beiratsmitglieder, die Aufnahme ihrer von der Mehrheit abweichenden Auffassung in das Sitzungsprotokoll verlangen zu können, wird freilich nur selten ausdrücklich in den Statuten erwähnt. Im Fall des Gemeinsamen Beirats für Verkehrsmedizin der Bundesminister für Verkehr und für Gesundheitswesen

gilt die ungewöhnliche Regelung, daß eine abweichende Meinung, die "auf Antrag" in die Niederschrift aufzunehmen ist, dann als "Minderheitsvotum" anzusehen ist, wenn sie "von mehr als einem Drittel der abgegebenen Stimmen vertreten wird". [115]

Im Gegensatz zu den unterschiedlichen Verfahren, Minderheitsvoten inhaltlich als Bestandteil der Beratungsergebnisse zu berücksichtigen, können Abstimmungen kaum als ein zur Erfüllung der offiziellen Beratungsaufgabe geeignetes Verfahren angesehen werden. Dennoch ist die folgende, für den Beirat zur Feststellung der Ertragslage der Landwirtschaft beim Bundesernährungsministerium gültige Regelung eine Ausnahme: "Wird in fachlichen Fragen eine Übereinstimmung der Beiratsmitglieder nicht erreicht, so werden die abweichenden Meinungen mit kurzen Begründungen schriftlich festgehalten. Eine Abstimmung erfolgt nicht." [116] Es steht den Beiräten vielmehr gewöhnlich frei, durch Abstimmungen die Mehrheitsverhältnisse unter den Mitgliedern zu den Beratungsergebnissen festzustellen. Vielfach enthalten die statutarischen Bestimmungen allerdings keine oder nur unvollständige Vorschriften über Abstimmungen. So fehlen teilweise Regelungen über die in diesem Zusammenhang bedeutsamen Fragen, wann ein Beirat beschlußfähig sein soll, welche Mehrheiten bei welchen Gelegenheiten erforderlich sein sollen, ob und wann geheim oder namentlich abzustimmen ist, ob die Vorsitzenden, zumal wenn der Vorsitz von einem Vertreter der Behörde wahrgenommen wird, stimmberechtigt sein sollen und ob deren Stimme bei Stimmengleichheit den Ausschlag geben soll.

Dieser Unklarheit über die formalen Bedingungen, unter denen Abstimmungen stattfinden sollen, entspricht wahrscheinlich eine relativ geringe Bedeutung der Abstimmungen für die Praxis der Beiräte. Hierauf deutet die weitverbreitete Übung, Abstimmungsergebnisse nicht korrekt mit der genauen Zahl der abgegebenen Stimmen, des Stimmenverhältnisses und der Stimmenthaltungen anzugeben, sondern durch Formulierungen wie "einhellig", "einmütig", "mit einigen Gegenstimmen" anzuzeigen. [117] Einen weiteren Hinweis geben die

Äußerungen mehrerer Mitglieder des Beirats für Vertriebenen- und Flüchtlingsfragen beim Bundesvertriebenenministerium, die die Bedeutung von Abstimmungen durchweg als gering einschätzten und ihnen vor allem einen deklaratorischen Wert beimaßen.[118]

h) Sitzungsprotokolle

Über die Sitzungen der Beiräte werden in der Regel Protokolle angefertigt. Diese Aufgabe übernehmen in den meisten Fällen im Rahmen der Geschäftsführungsaufgaben Angehörige der Behörden, bei denen die jeweiligen Beiräte errichtet sind. Sofern jedoch die Geschäftsführung nicht von den Behörden, sondern von den Beiräten bzw. in deren Auftrag von unabhängigen Geschäftsstellen wahrgenommen wird, stellen diese den Protokollführer.

Die Protokolle enthalten gewöhnlich keine ausführliche oder wörtliche Wiedergabe der Beratungen, sondern sind als Kurz- oder Ergebnisprotokolle abgefaßt. Als Beispiel für die meist nicht durch nähere Vorschriften geregelten Mindestanforderungen, die an diese Kurzprotokolle gestellt werden, sei die für den Beirat für Fragen der inneren Führung beim Bundesverteidigungsministerium gültige Regelung angeführt: "Über die Sitzungen der Vollversammlung ist eine Niederschrift zu fertigen. Die Niederschriften sollen Ort, Tag, Beginn und Ende der Sitzungen, Namen der Teilnehmer, Beratungsgegenstände, die wesentlichsten Punkte der Diskussion und etwaige Beschlüsse enthalten."[119]

Für einen Teil der Beiräte bestehen ausdrückliche Regelungen über die Möglichkeiten der Mitglieder, Einspruch gegen ein Protokoll zu erheben. So gelten die Niederschriften über die Sitzungen des Deutschen Luftfahrtzeugausschusses als genehmigt, "wenn die Mitglieder innerhalb vier Wochen nach Empfang der Niederschrift keinen schriftlichen Einspruch erhoben haben."[120] Eine ähnliche Regelung, allerdings mit einer zweiwöchigen Frist, gilt für den Gemeinsamen Beirat für Verkehrsmedizin der Bundesminister für Verkehr und für Gesundheitswesen mit dem Zusatz, daß der Beirat über die Einwän-

de entscheidet. [121]

i) Veröffentlichung der Beratungsergebnisse

Die Bestimmungen über die Vertraulichkeit der Beratungen beziehen sich nicht unbedingt auch auf die Beratungsergebnisse. Vielmehr gelten für einen Teil der Beiräte, vornehmlich, aber nicht ausschließlich für Gutachterbeiräte, besondere Regelungen, die unter bestimmten Bedingungen eine Veröffentlichung der Beratungsergebnisse sowie gelegentlich auch anderer Unterlagen vorsehen.

Gewöhnlich dürfen die Beratungsergebnisse nur mit Genehmigung der Behörden, bei denen die Beiräte jeweils errichtet sind, veröffentlicht werden. So heißt es beispielsweise in der Geschäftsordnung des Beirats für Städtebau und Raumordnung beim Bundeswohnungsbauministerium: "Die Sitzungen sind nicht öffentlich. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse sind vertraulich. Veröffentlichungen bedürfen der vorherigen Zustimmung des BMfWo (= Bundesminister für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung)." [122] Ausnahmen von dem in der Regel gültigen Genehmigungsrecht der Behörden sind selten. So können die Reaktor-Sicherheitskommission beim Bundesministerium für wissenschaftliche Forschung [123] und der Deutsche Luftfahrzeugausschuß beim Luftfahrt-Bundesamt [124] ihre Beratungsergebnisse mit Genehmigung des von ihnen gewählten Vorsitzenden veröffentlichen. Da das Genehmigungsrecht der Behörden gewöhnlich so formuliert ist, daß die Veröffentlichung eines Beratungsergebnisses generell verhindert werden kann, stellt auch die für den Wissenschaftlichen Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium gültige Regelung eine Ausnahme dar, der zufolge lediglich der Zeitpunkt der Veröffentlichung von der Behörde bestimmt wird. [125] Die Gutachten dieses Beirats wurden immer veröffentlicht, wenn auch "in einzelnen Fällen mit erheblicher oder großer Verzögerung", wobei, nach Aussage eines Mitglieds, eine Verzögerung von vier Jahren, die einmal vorkam, "die Geduld des Beirats ... auf eine harte Probe stellte". [126]

Gelegentlich bedürfen Veröffentlichungen nicht nur der Zustimmung

der Behörden, sondern auch der Beiratsmitglieder. Dies trifft z. B. für den Beirat für Fragen der inneren Führung zu. [127]

Zweifellos haben die Behörden großes Interesse daran, wenigstens den Zeitpunkt der Veröffentlichung von Beratungsergebnissen zu bestimmen. So erläuterte ein Vertreter des Bundesernährungsministeriums die Tatsache, daß mehrere Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats bei diesem Ministerium erst nach längerer Zeit veröffentlicht wurden, folgendermaßen: Da Politik "die Kunst des Möglichen ist und weniger vom logischen Zusammenhang der Gedanken als von der Notwendigkeit des Ausgleichs widerstreitender Interessen bestimmt wird, so passen auch nicht alle Empfehlungen des Wissenschaftlichen Beirats in die jeweilige politische Situation. Einige Gutachten sind deshalb auch der breiten Öffentlichkeit bisher nicht zugänglich gemacht worden." [128] Diese Ansicht wird allem Anschein nach auch von Seiten der Beiratsmitglieder akzeptiert, wobei neben der "Gefahr der Verhinderung erwünschter Effekte durch die Antizipation von Maßnahmen" auch das "Ansehen der Wissenschaft", dem es "schädlich (sei), wenn verschiedene Instanzen ... Gutachten gegeneinander ausspielen", zum Argument erhoben wird. [129] In zwei Fällen hat sich allerdings der Gesetzgeber gegen diese Ansicht entschieden. Die Beratungsergebnisse des Sozialbeirats müssen zusammen mit den Vorschlägen der Regierung über die Höhe der Rentenanpassung dem Bundestag vorgelegt werden. [130] Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung muß sein jährliches Gutachten acht Wochen, nachdem es der Bundesregierung zugeleitet worden ist, veröffentlichen. [131]

Neben statutarischen Regelungen über das Recht, die Beratungsergebnisse zu veröffentlichen, sind auch die konkreten Veröffentlichungsmöglichkeiten in Betracht zu ziehen. Die Beiräte sind schon wegen der finanziellen Kosten kaum in der Lage, ihre Beratungsergebnisse selbst zu veröffentlichen. Den Behörden stehen dagegen regelmäßig erscheinende Publikationsorgane, etwa Ministerialblätter oder das Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung zur Verfü-

gung. Sofern die Beratungsergebnisse eines Beirats, was allerdings nur verhältnismäßig selten vorkommt, in einer speziellen Schriftenreihe veröffentlicht werden, fungieren die Behörden als Herausgeber. Beispiele bieten etwa die unter dem Titel "Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium" veröffentlichten Gutachten dieses Beirats [132] oder die vom Bundesverkehrsministerium herausgegebenen Schriftenreihen des Wissenschaftlichen Beirats, des Luftfahrtbeirats und des Seeverkehrsbeirats. [133] Eine Ausnahme macht der Forschungsbeirat für Fragen der Wiedervereinigung Deutschlands beim Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen. Neben den vom Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen herausgegebenen "Tätigkeitsberichten" [134] erscheint eine vom Forschungsbeirat herausgegebene Schriftenreihe, für deren sachlichen Inhalt die jeweiligen Autoren verantwortlich sind. [135]

j) Ablauf der Beratungen

Die in den vorhergehenden Abschnitten dieses Kapitels behandelten statutarischen Bestimmungen begrenzen und beeinflussen den Ablauf der Beratungen, ohne ihn jedoch völlig festzulegen. Den einzelnen Beiräten bleibt vielmehr ein mehr oder weniger weiter Spielraum, im Rahmen dieser Vorschriften entsprechend den jeweils besonderen Bedürfnissen vorzugehen.

Welcher Arbeitsweise im engeren Sinn sich ein Beirat tatsächlich bedient, ist daher wahrscheinlich von Fall zu Fall unterschiedlich. Ohne Detailuntersuchungen ist diese Frage, die in den ohnehin seltenen Berichten über die Tätigkeit der Beiräte gewöhnlich übergangen wird, kaum zu beantworten. Einen Hinweis auf die breite Skala der Möglichkeiten geben zwei Beiräte, der Deutsche Ausschuß für das Erziehungs- und Bildungswesen und der Beirat für Vertriebenen- und Flüchtlingsfragen beim Bundesvertriebenenministerium, die als Gutachter- bzw. als Diskussionsbeirat unter sehr unterschiedlichen Bedingungen arbeiteten. Der Deutsche Ausschuß für das Erziehungs- und Bildungswesen war ein besonders selbständiges und unabhängiges Gremium, das seinen Vorsitzenden wählte, der wiederum den Geschäftsführer

anstellte, Mitglieder kooptierte und sein Arbeitsprogramm im Rahmen des generellen Auftrages selbst bestimmte. Der Ausschuß hatte zwanzig Mitglieder. Die gewöhnliche Arbeitsweise wurde in einem Bericht des Ausschusses folgendermaßen geschildert.[136] Zu den einzelnen Themen, die sich aus der laufenden Diskussion ergaben, legten einzelne oder kleine Gruppen von Mitgliedern, die sich eventuell als Unterausschüsse konstituierten, Entwürfe oder Teilentwürfe vor. Sie bildeten die Grundlage für die Diskussion im Plenum, wo Änderungs- und Ergänzungsvorschläge vorgebracht wurden. Sodann übergab das Plenum die Entwürfe anderen Einzelmitgliedern oder Gruppen zur Überarbeitung. Dieser Vorgang wiederholte sich gewöhnlich mehrmals, bis die Entwürfe vom Plenum inhaltlich gebilligt und vor der Veröffentlichung nochmals überarbeitet und vom Gesamtgremium bis in einzelne Formulierungen beraten wurden. Der gesamte Vorgang erstreckte sich gewöhnlich über mehrere Sitzungen, manchmal über Jahre.

Im Vergleich zum Deutschen Ausschuß für Erziehungs- und Bildungswesen war der Beirat für Vertriebenen- und Flüchtlingsfragen beim Bundesvertriebenenminister unselbständig und von der Behörde abhängig. Den Vorsitz und die Geschäftsführung nahmen Vertreter der Behörde wahr, die auch die Mitglieder aufgrund von Vorschlägen der interessierten Organisationen berief und die Sitzungstermine und Tagesordnungen bestimmte. Der Beirat hatte vierundvierzig Mitglieder. Die Beratungsthemen schlug im Prinzip die Behörde vor, die aber Anregungen und Wünsche der Mitglieder zur Behandlung bestimmter Fragen, die während oder zwischen den Sitzungen vorgebracht werden konnten, gewöhnlich berücksichtigte. Die Mehrzahl der Beratungsthemen wurde nur in einer einzigen Sitzung behandelt, wobei zumeist ein Referat eines Behördenvertreters die Grundlage der Diskussion bildete. Einige ständige Beratungsthemen wurden in Arbeitsgemeinschaften oder informellen Gruppen besonders sachverständiger Mitglieder beraten, die dem Plenum Entschließungsanträge unterbrei-

teten. Teilweise wurden Entschließungsvorschläge auch vor den Sitzungen oder in Sitzungspausen von einzelnen Mitgliedern oder ad hoc gebildeten Gruppen ausgearbeitet. Seit 1958 bereitete ein engeres Gremium die Sitzungen zusammen mit Behördenvertretern kurz vor den Vollversammlungen vor. [137]

VIERTER TEIL:

VII. BEIRÄTE ALS INSTITUTION DER POLITISCHEN ORDNUNG

1. Zusammenfassung: Die Institutionalisierung der Beziehungen zwischen Verwaltungsbehörden und Interessenten sowie Sachverständigen

Als das zunächst auffallendste Ergebnis der vorliegenden Untersuchung sind die vielfältigen Unterschiede zwischen den einzelnen Beiräten hervorzuheben. Die sicher überspitzt formulierte Feststellung eines amerikanischen Autors: "... no two advisory committees are alike in their purpose, organization or effectiveness ..."[1] könnte auch für die Beiräte in Deutschland gesagt sein. Unter diesem Vorbehalt soll im folgenden versucht werden, die Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung im Hinblick auf die für Beiräte charakteristische Art und Weise und den Grad der Institutionalisierung der Beziehungen zwischen Verwaltungsbehörden und Interessenten sowie Sachverständigen zusammenzufassen.

a) Das durch generelle Beschlüsse gesicherte Bestehen der Beiräte

In der Regel liegt der Errichtung eines Beirats ein formeller Beschluß zugrunde, durch den dessen Bestehen im Prinzip unabhängig von dem persönlichen Entschluß der Beteiligten gesichert ist. Diese Beschlüsse können, je nachdem, ob es sich um Gesetze, Parlamentsbeschlüsse, Kabinettsbeschlüsse, Verwaltungsabkommen oder Verwaltungsanordnungen handelt, mehr oder weniger leicht, immer aber nur durch einen gleichfalls formellen Akt aufgehoben werden. Sofern Beiräte lediglich aufgrund von Verwaltungsanordnungen errichtet sind, besteht allerdings kaum eine Möglichkeit, wegen der etwaigen Mißachtung eines Errichtungsbeschlusses an höhere Instanzen zu appellieren, so daß das Bestehen dieser Beiräte - es handelt sich um

die Mehrheit der Beiräte - nur bedingt von persönlichen Entschlüssen unabhängig ist. Es kann daher vorkommen, daß Beiräte zwar formell bestehen, aber nicht tagen, oder, wie dem Verfasser gegenüber mehrmals formuliert wurde, daß "der Rat eines Beirats längere Zeit nicht in Anspruch genommen wird". In diesem Zusammenhang ist die Tatsache bemerkenswert, daß die wissenschaftlichen Beiräte zumeist ohne irgendwelche formelle Grundlagen errichtet sind, durch die ihr Bestehen gesichert wäre; sie sind, worauf Herbert Sultan hinweist, "durch die Ministerialbürokratie freiwillig gebildet ... (und) beruhen auf deren Einsicht und Wohlwollen."[2]

Eine unumgängliche Verpflichtung der Behörden, die bei ihnen errichteten Beiräte vor dem Beschluß bestimmter Maßnahmen zu hören und so über das formelle Bestehen der Beiräte hinaus auch deren tatsächliche Mitwirkung zu sichern, wird gewöhnlich nicht vorgeschrieben. Wohl aber gibt es Ansätze, aus denen sich eine solche Verpflichtung entwickeln könnte. Hinsichtlich der Beteiligung von Sachverständigen liegt eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vor: "Ist in einer sachlich nicht näher umschriebenen Ermächtigung zum Erlaß von Rechtsverordnungen die vorherige Anhörung von Sachverständigen vorgeschrieben, so macht die Nichtanhörung unabhängiger Sachverständiger die Verordnung nichtig."[3] Auf diese Entscheidung berief sich der Bayerische Verwaltungsgerichtshof und erklärte eine Verordnung, vor deren Erlaß ein Sachverständigenbeirat hätte gehört werden müssen, wegen der Mißachtung dieser Vorschrift für "nicht ordnungsgemäß zustandegekommen".[4] Diese beiden Entscheidungen sind auch deswegen im Zusammenhang dieser Untersuchung bedeutsam, weil sie erstens die Beratung durch Vertreter von Interessenverbänden bzw. durch Fachbeamte nicht als Ersatz für die Beratung durch "unabhängige Sachverständige" gelten lassen und zweitens die Verpflichtung zur Anhörung von Sachverständigen unter bestimmten Umständen für ein rechtsstaatliches Erfordernis erklären.

Die Beziehungen zwischen Verwaltungsbehörden und Sachverständigen sind keineswegs exklusiv in Beiräten institutionalisiert. Viel-

mehr muß davon ausgegangen werden, daß andere Formen der Beteiligung von Sachverständigen an der Vorbereitung politischer und sonstiger staatlicher Entscheidungen, etwa persönliche Kontakte, individuelle Gutachtenvergabe, Forschungsaufträge und Sachverständigenkommissionen, überwiegen. [5] Es ist jedoch darauf hinzuweisen, daß die Institutionalisierung der Beziehungen zwischen Verwaltungsbehörden und Sachverständigen in Beiräten, von einzelnen Ausnahmen abgesehen, erst seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs zunehmende Bedeutung gewonnen hat. Dies gilt insbesondere für die erstmals 1948 errichteten wissenschaftlichen Beiräte.

Die Beteiligung von Interessenten an der Vorbereitung von Gesetzen und sonstigen allgemeinen staatlichen Maßnahmen hat sich neben anderen Formen der Beteiligung auch in der Form der Beiräte nach Karl Löwenstein "in den konstitutionell-demokratischen Staaten ... derart eingebürgert, daß man von einem ungeschriebenen Verfassungsbrauch sprechen kann", [6] der zwar nicht gerichtlichen, wohl aber politischen Sanktionen unterworfen sein kann. [7] Ob die in Beiräten institutionalisierten Beziehungen zwischen Verwaltungsbehörden und Interessenten gegenüber anderen Formen dieser Beziehungen bevorzugt werden, ist schwer festzustellen. Für diese Annahme kann die wachsende Zahl der Beiräte und ihre zunehmende Verbreitung in verschiedenen Verwaltungszweigen angeführt werden. Auch werden Beiräte nur selten wieder aufgelöst. Schließlich sind dem Verfasser nur zwei Fälle bekannt geworden, in denen Beiräte vorgeschrieben waren, aber nicht errichtet und statt dessen weniger formalisierte Beziehungen bevorzugt wurden. [8] Dagegen spricht, daß einige Beiräte zwar formell bestehen, tatsächlich aber nicht tagen, [9] und daß nur ausnahmsweise darauf bestanden wird, die Beziehungen zwischen einer Behörde und den Interessenten, die in einem bei dieser Behörde errichteten Beirat vertreten sind, auf den betreffenden Beirat zu beschränken.

b) Die rechtliche Beschränkung auf beratende Befugnisse

Die rechtlichen Befugnisse der Beiräte sind in der Regel ausschließlich auf beratende Mitwirkungsrechte beschränkt. Beiräte ermöglichen daher die für die Beziehungen zwischen Verwaltungsbehörden und Interessenten sowie Sachverständigen in der Literatur regelmäßig für erforderlich gehaltene institutionelle Trennung von Beratung und Entscheidung. [10] Die Beschränkung auf beratende Befugnisse schließt zwar nicht aus, daß ein Beirat praktisch Vorentscheidungen trifft, die von der Behörde, bei der der betreffende Beirat errichtet ist, regelmäßig übernommen werden, sichert aber die formelle Verantwortlichkeit der Entscheidungsinstanzen.

Obwohl die Beratungsergebnisse von Beiräten für die Behörden prinzipiell unverbindlich sind, verpflichten sie voraussichtlich wegen des relativ formalisierten organisatorischen Rahmens der Tätigkeit von Beiräten die Behörden mehr als die Ergebnisse von vergleichsweise informellen Beratungen etwa unter den Bedingungen einmaliger oder gelegentlicher Konferenzen oder individueller Besprechungen. In diesem Zusammenhang ist das von Seiten des Bundeswirtschaftsministeriums gegen die Errichtung eines Beirats bei der Bundesbank vorgebrachte Argument aufschlußreich, es erschiene "nicht zweckmäßig, ein offizielles Gremium einzurichten, das seine in einem geregelten Verfahren beschlossene Meinung der Meinung des für die Währungspolitik verantwortlichen Gremiums entgegensetzen und es so unter Druck setzen könnte". [11] Zumindest ist zu erwarten, daß für die Behörden infolge der Tatsache, daß Beiräte periodisch tagen und Niederschriften über die Sitzungen angefertigt werden, eine gewisse, allerdings bemerkenswerter Weise in keinem Fall statutarisch vorgeschriebene Verpflichtung entsteht, ihre Entscheidungen, insbesondere dann, wenn bestimmte Beratungsergebnisse nicht berücksichtigt werden, zu erläutern. Die gleichen Bedingungen verpflichten freilich auch die Beiratsmitglieder zu einer gewissen Loyalität. Sie können kaum öffentlich Kritik an Entscheidungen üben, an deren Vorbereitung sie in einem Beirat beteiligt waren, ohne zugleich die Mitar-

beit in diesem Beirat zu beenden. [12]

Zweifellos besteht die Gefahr, auf die Prodomos Dagtoglou [13] hinweist, daß die "Verantwortungslage verschleiert" wird, indem Minister schwierige Fragen nicht selbst entscheiden, sondern ihren Beiräten vorlegen und sich später unter Hinweis auf deren Gutachten und Empfehlungen der Kritik entziehen und so versuchen, die Verantwortung für bestimmte Entscheidungen abzuwälzen. Inwieweit diese Gefahr akut ist, läßt sich kaum beurteilen, da einerseits der größte Teil der Beratungsergebnisse von Beiräten nicht publiziert und andererseits ihr Einfluß auf die Entscheidungsfindung gewöhnlich nicht ausgewiesen wird. Sie scheint jedoch geringer zu sein als gelegentlich angenommen wird. Die Bundesminister beispielsweise berufen sich nur äußerst selten öffentlich, etwa im Bundestag oder vor der Presse, auf Gutachten und Empfehlungen von Beiräten. [14]

Die weitere Gefahr, vor der Günter Drews warnt, daß Beiräte "kraft ihrer faktischen Macht die Willensbildung der Behörden an sich ziehen, obwohl sie nur mit beratenden Funktionen ausgestattet worden sind", [15] ist eine zumindest übertriebene These. Eher ließe sich umgekehrt argumentieren, daß die hier wohl im Anschluß an Werner Weber verstandene "politisch-soziale Mächtigkeit" der "Vertreter der innerpolitischen Machtträger" [16] in Beiräten einerseits durch die gleichberechtigte Beteiligung auch weniger "mächtiger" Interessenten sowie vielfach auch von Sachverständigen und andererseits durch bestimmte statutarische Regelungen, etwa über Abstimmungen und Protokolle, eingeschränkt wird. Es überrascht daher nicht, wenn ein Interessenverband, der eine Vorrangstellung im Kontakt mit den Behörden errungen zu haben glaubt, der Errichtung eines Beirats Widerstand entgegensetzt. Diese Situation trat bei der Errichtung des Beirats für Vertriebenen- und Flüchtlingsfragen beim Bundesvertriebenenministerium ein, als die Landsmannschaften, die im Zusammenhang der zu jener Zeit vorrangigen sozialpolitischen Probleme weniger hervorgetreten waren, die Gründung dieses Beirats befürworteten, während sie von dem Zentralverband vertriebener

Deutscher, der eine deutliche Vorrangstellung besaß, bekämpft wurde. [17]

c) Die formell abgegrenzte, für längere Zeit gleichbleibende Mitgliederschaft

Ein besonders bedeutsames Merkmal der Institutionalisierung der Beziehungen zwischen Verwaltungsbehörden und Interessenten sowie Sachverständigen in Beiräten ist darin zu sehen, daß Beiräte eine formell abgegrenzte sowie eine zumeist auf bestimmte, im voraus festgelegte Zeit gleichbleibende Mitgliederschaft haben, deren Wechsel durch statutarische Vorschriften geregelt ist. Hiermit wird neben dem durch formelle Errichtungsbeschlüsse gesicherten Bestehen der Beiräte auch die personelle Kontinuität der Mitgliederschaft im Rahmen genereller Regeln über den Mitgliederwechsel garantiert. Diese Regeln richten sich gegen den willkürlichen Ausschluß von Beiratsmitgliedern durch die Behörden. Die Beiratsmitglieder selbst haben immer das Recht, von sich aus ihre Mitgliedschaft zu beenden. Sie können sich jedoch nicht ständig vertreten lassen, weil ihr Amt ein Ehrenamt ist.

Auf der Voraussetzung, daß Beiräte eine formell abgegrenzte Mitgliederschaft haben, die ihren Ausdruck in verbindlichen Mitgliederlisten findet, beruht in erster Linie die im Vergleich zu persönlichen Kontakten größere Chance der Kontrollierbarkeit der in Beiräten institutionalisierten Beziehungen zwischen Verwaltungsbehörden und Interessenten sowie Sachverständigen. Freilich handelt es sich hierbei häufig lediglich um eine Chance der Kontrollierbarkeit, die unter Umständen nur schwer realisiert werden kann, da die Mitgliederlisten vieler Beiräte nicht veröffentlicht werden. [18] Ob die Behörden berechtigt sind, Mitgliederlisten von Beiräten geheimzuhalten, ist nach Kenntnis des Verfassers bisher in keinem Fall verbindlich geklärt worden.

Der Grad der Institutionalisierung der Beziehungen zwischen Verwaltungsbehörden und Interessenten sowie Sachverständigen in Bei-

räten zeigt sich deutlich darin, daß der Unterschied zwischen Mitgliedern und Nichtmitgliedern trotz der formellen Grenzen flexibel ist. Neben den regulären Mitgliedern gibt es gewöhnlich eine unbestimmte Anzahl von Personen, die als "Sachverständige" gelegentlich oder ständig an den Beratungen der Beiräte oder der Beiratsausschüsse mit teilweise nahezu den gleichen Rechten und Pflichten wie die ordentlichen Mitglieder beteiligt werden. Hierdurch wird es ermöglicht, in Beiräten die Vorteile kontinuierlicher Zusammenarbeit der Beiratsmitglieder untereinander und mit den Behörden mit dem Erfordernis zu verbinden, entsprechend den im Rahmen eines generellen Beratungsthemas ständig wechselnden speziellen Fragestellungen jeweils Experten mit besonderen Sachkenntnissen und Erfahrungen hinzuzuziehen. Zugleich erschwert es diese Tatsache unter Umständen erheblich, die an der Tätigkeit eines Beirats wirklich Beteiligten festzustellen und schränkt daher die Chance der Kontrollierbarkeit ein.

Für die Auswahl der Mitglieder sind bis auf die wenigen Beiräte, deren Mitglieder durch Wahlen bestellt werden, die Behörden verantwortlich, die die Berufung aussprechen. Dies gilt auch dann, wenn die Berufung aufgrund von Vorschlägen interessierter Organisationen oder aufgrund von Kooptationsvorschlägen erfolgt und wenn die Auswahlmöglichkeiten der Behörden in Wirklichkeit häufig wesentlich geringer sind als aus dem entweder uneingeschränkten oder höchstens durch allgemeine Auswahlkriterien begrenzten Berufungsrecht hervorgeht. Die Verantwortlichkeit der Behörden hat bemerkenswerterweise bisher nur in Ausnahmefällen dazu geführt, daß die Behörden offiziell verlangen, mehrere Berufungsvorschläge zur freien Auswahl vorgelegt zu bekommen. Dies kann darauf hindeuten, daß der endgültigen Berufung informelle Verständigungen vorausgehen, aber auch, daß die für Beiräte formell gesicherte Chance der Kontrollierbarkeit der Beziehungen zwischen Verwaltungsbehörden und Interessenten sowie Sachverständigen von den zur Kontrolle berechtigten Instanzen, namentlich von den parlamentarischen Vertretungskörperschaften, nicht ausgenutzt wird.

Die in der Einleitung erwähnte, besonders von Manfred Kuhn betonte Forderung, daß die Behörden als "Kreationsorgane" für die Auswahl von beratenden Experten verantwortlich sein sollten, [19] wird demnach durch die Institutionalisierung der Beziehungen zwischen Verwaltungsbehörden und Interessenten und Sachverständigen in Beiräten bedingt erfüllt.

Die im Rahmen genereller Regeln über den Wechsel der Mitgliederschaft garantierte personelle Kontinuität der Zusammenarbeit der Beiratsmitglieder untereinander und mit den Behörden bietet günstige Voraussetzungen dafür, daß die Beiratsmitglieder Gelegenheit haben, sich ihrer Rolle als Berater einer Behörde anzupassen. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der erwähnten, von Otto Stammer hervorgehobenen Anforderungen an die "strategisch-taktischen" Fähigkeiten der Berater. [20]

Darüber hinaus ist zu erwarten, daß die personelle Kontinuität zur Lösung von Kommunikationsproblemen beizutragen vermag. Die Schwierigkeiten der gegenseitigen Verständigung, insbesondere zwischen den Behördenvertretern und den Sachverständigen sowie zwischen den Sachverständigen verschiedener Disziplinen, die weitgehend auf der ungenügenden Kenntnis der Sprache und der Denk- und Handlungsvoraussetzungen der jeweiligen Partner beruhen, [21] werden voraussichtlich geringer, wenn die am Kommunikationsprozeß Beteiligten für eine längere Zeit zusammenarbeiten. Dies ist schon zu Beginn der Entwicklung der Beiräte erkannt worden. So wies z. B. Bismarck im Zusammenhang mit der Diskussion über die Errichtung eines deutschen Volkswirtschaftsrats nachdrücklich auf die Vorteile ständiger beratender Gremien hin: "Sind das eine Zeitlang hintereinander immer dieselben Leute, so werden sie eine gewisse Praxis in der Behandlung dieser Sachen und dadurch eine Abkürzung der Diskussion haben ... Die Enqueten ad hoc machen ganz zweifellos mehr Arbeit, weil man immer homines novi dabei bekommt... Bei neuen Enqueten findet man sehr häufig unrichtige Vorstellungen über das, was für die Gesetzgebung überhaupt erreichbar ist." [22] In dem ersten

amtlichen Dokument über die erwarteten Vorzüge von Beiräten, in der Empfehlung des Reichseisenbahnamts, entsprechend dem elsaß-lothringischen Eisenbahnausschuß auch bei den übrigen Eisenbahngeneraldirektionen Eisenbahnausschüsse zu errichten, wurde vor allem darauf hingewiesen, diese Einrichtung werde "durch den Austausch der Ansichten ersprießlich wirken". [23]

Aus der personellen Kontinuität können sich freilich auch unbeabsichtigte nachteilige Konsequenzen ergeben, wenn die Bestellung der Mitglieder, was vornehmlich für wissenschaftliche Beiräte gilt, zeitlich nicht begrenzt ist und so einerseits die Neigung zu einheitlicher Urteilsbildung bzw. die Neigung, strittige Fragen zu vermeiden, gefördert und andererseits die Erneuerung der Mitgliederschaft behindert wird. Am zweckmäßigsten scheint daher die Bestellung der Beiratsmitglieder jeweils nur für eine bestimmte Zeit, nach deren Ablauf die Bestellung formell erneuert werden muß.

Schließlich ist auf die für Beiräte eigentümliche Heterogenität der Mitgliederschaft hinzuweisen. In der Regel werden zu Mitgliedern eines Beirats Personen bestellt, die in Bezug auf das jeweilige Beratungsthema voraussichtlich unterschiedliche Auffassungen aufgrund unterschiedlicher Fachkenntnisse, Erfahrungen, politischer Einstellungen und Bindungen an interessierte Organisationen vertreten. In der Regel ist die Heterogenität der Mitgliederschaft dadurch begrenzt, daß strikt gegensätzliche Auffassungen innerhalb eines Beirats nicht vertreten sind. Sofern sich dies nicht vermeiden läßt, etwa weil Vertreter interessierter Organisationen mit einander entgegengesetzten Interessen nicht übergangen werden können, wird versucht, die Konfrontation gegensätzlicher Auffassungen zu entschärfen, vor allem indem außer den Kontrahenten weitere, in dem betreffenden Gegensatz weniger engagierte oder möglichst neutrale Mitglieder bestellt werden. Auch läßt sich eine deutliche Tendenz feststellen, Beiräte zu errichten, in denen die Heterogenität der Mitgliederschaft insofern begrenzt ist, als ihnen nur Sachverständige oder nur Interessenten angehören.

Diese Beobachtung legt es nahe, zwischen zwei Beiratstypen, nämlich Sachverständigen- und Interessentenbeiräten zu unterscheiden. Die wissenschaftlichen Beiräte stellen nach diesem Einteilungsprinzip lediglich einen Teil der Sachverständigenbeiräte. Demnach ist es nicht zutreffend, wenn man den Begriff der wissenschaftlichen Beiräte und der Interessentenbeiräte nicht in einem sehr weiten und ungenauen Sinn definieren will, sämtliche Beiräte entweder als wissenschaftliche Beiräte oder als Interessentenbeiräte zu klassifizieren. Statt dessen bietet sich entweder die differenziertere Unterteilung in Sachverständigenbeiräte, Interessentenbeiräte und Beiräte mit kombinierter Mitgliederschaft nach dem Merkmal der Zusammensetzung der Mitgliederschaft an oder die umfassendere Unterteilung in Gutachter- und Diskussionsbeiräte, entsprechend der Art, in der die Beratungsaufgabe erfüllt wird.

d) Das statutarisch geordnete Arbeitsverfahren

Die Tätigkeit der meisten Beiräte ist durch generelle Vorschriften geregelt. Die statutarischen Bestimmungen enthalten zumeist mehr oder weniger detaillierte Vorschriften über die Leitung der Beratungen, über Tagesordnungen und Sitzungstermine, über Ausschüsse, über die Beteiligung beiratsfremder Experten, über die Vertraulichkeit der Beratungen und die Veröffentlichung der Beratungsergebnisse, über Minderheitsvoten und Abstimmungen sowie über Sitzungsprotokolle. Sofern keine schriftlich fixierten statutarischen Bestimmungen vorliegen, ist damit zu rechnen, daß sich das Arbeitsverfahren an den Regeln anderer Beiräte orientiert und ein "Gewohnheitsrecht"[24] entsteht. Offen bleibt allerdings, inwieweit diese Regeln tatsächlich eingehalten werden, da zumeist weder die Möglichkeit besteht, an außenstehende Instanzen zu appellieren, noch Sanktionen vorgesehen sind. Ihre Realisierbarkeit beruht vielmehr in erster Linie auf dem gegenseitigen Einverständnis zwischen den Verwaltungsbehörden und den bei ihnen errichteten Beiräten.

e) Das Zuordnungsverhältnis der Beiräte zu den Behörden

Das Verhältnis zwischen den Behörden und den bei ihnen errichteten Beiräten kann innerhalb bestimmter Grenzen in sehr unterschiedlicher Weise geregelt sein. Dies gilt insbesondere für den Grad der formell gesicherten Selbständigkeit und Unabhängigkeit der Beiräte gegenüber den jeweiligen Behörden. Abgesehen von einigen nahezu autonomen Beiräten, wie beispielsweise dem Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und dem Wissenschaftsrat, [25] lassen sich im Prinzip zwei Formen der Gestaltung des Verhältnisses zwischen Verwaltungsbehörden und Beiräten unterscheiden. Eine Minderheit relativ selbständiger und unabhängiger Beiräte hat das Recht, den Vorsitzenden zu wählen und über die Geschäftsordnung und sonstige interne Angelegenheiten sowie über die Auswahl der Beratungsthemen selbst oder bedingt selbständig entscheiden zu können. Es handelt sich hierbei vornehmlich um Gutachterbeiräte, von denen ein Teil, nämlich die meisten wissenschaftlichen Beiräte, darüber hinaus durch das Recht ausgezeichnet sind, die Zusammensetzung ihrer Mitgliederschaft durch Kooptationsvorschläge unter dem Vorbehalt der formellen Berufung seitens der Behörde selbst bestimmen zu können. Aber auch diese Beiräte sind nicht völlig unabhängig. Insbesondere können die Behörden, bei denen sie errichtet sind, die Beratung bestimmter Fragen verlangen, jederzeit Vertreter zu den Sitzungen entsenden und gewöhnlich wenigstens über den Zeitpunkt der Veröffentlichung von Beratungsergebnissen entscheiden. Außerdem stellen sie immer die finanziellen Mittel zur Verfügung und übernehmen meist die Aufgaben der Geschäftsführung.

Die Mehrheit der Beiräte, in erster Linie die Diskussionsbeiräte, hat eine vergleichsweise geringe Selbständigkeit und Unabhängigkeit, da die Behörden, bei denen diese Beiräte jeweils errichtet sind, den Vorsitz wahrnehmen, über die Geschäftsordnung und sonstige interne Angelegenheiten sowie über Tagesordnungen und Sitzungstermine entscheiden. Eine gewisse Autonomie haben diese Beiräte dadurch,

daß sie in der Regel abstimmen können und teilweise das Recht haben, die Behandlung bestimmter Fragen verlangen zu können. Desgleichen kann sich auch das Recht, Ausschüsse, besonders geschäftsführende Ausschüsse, bilden zu können, wenn diese ihre Vorsitzenden selbst wählen, zugunsten der Autonomie eines Beirats auswirken.

Demnach bietet nur eine Minderheit von Beiräten die Voraussetzungen für das von Jürgen Habermas in den Beziehungen zwischen Politikern und deren Beratern für erforderlich gehaltene "kritische Wechselverhältnis", [26] das ohne eine ausreichende Unabhängigkeit der Berater von den Beratenen nicht denkbar ist.

Das Verhältnis der Beiräte zu den Behörden, bei denen sie jeweils errichtet sind, ist aufgrund dieser Feststellung weder als Einordnung der Beiräte in die Behörden, wie vielfach in der juristischen Literatur angenommen wird, noch als völlig autonom anzusehen, sondern, entsprechend dem Vorschlag Otto Bachofs, als Zuordnungs- oder Nebenordnungsverhältnis [27] zu beschreiben. Dies gilt auch für die in besonderem Maße selbständigen und unabhängigen Gremien, wie dem Wissenschaftsrat oder dem Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, die, verglichen mit (teilweise oder hauptsächlich der Beratung politischer Entscheidungsinstanzen dienenden) Einrichtungen, wie beispielsweise dem Deutschen Presserat [28] oder dem Rat für Formgebung, [29] nur relativ autonom sind. Der Realität am nächsten kommt in vielen Fällen Otto Stammers Charakterisierung der Stellung der Beiräte als "quasiamtlich".

f) Die Aufgaben der Beiräte

Die für Beiräte generell charakteristische Beobachtung, daß die Verbindlichkeit der formellen Regelungen vielfach durch weitere Regelungen und durch deren praktische Anwendung eher gelockert als bestärkt wird, gilt in besonderem Maße für die Aufgabenstellung der Beiräte.

Sämtliche Beiräte sollen offiziell und zumeist ausschließlich die jeweiligen Behörden beraten, bei denen sie errichtet sind. In der Re-

gel bieten sie auch einige wichtige, für die Erfüllung der Beratungsaufgabe günstige Voraussetzungen. In diesem Zusammenhang ist vor allem hinzuweisen auf die personelle Kontinuität der Mitgliederschaft unter der Bedingung der Möglichkeit des geregelten Mitgliederwechsels, die heterogene Zusammensetzung der Mitgliederschaft und das enge Zuordnungsverhältnis zu den beratenen Behörden. Relativ konsequent zur Beratung verpflichtet und auch in der Lage ist jedoch nur ein Teil der Beiräte, nämlich die Gutachterbeiräte. Nur für sie ist vorgeschrieben, daß sie ihre Beratungsergebnisse abschließend in Form von Gutachten (oder entsprechend in Empfehlungen und Berichten) formulieren sollen. In einigen Fällen müssen die Gutachten sogar in regelmäßigen zeitlichen Abständen oder im Zusammenhang mit der Vorbereitung bestimmter Entscheidungen erstattet werden. Außerdem ist es für Gutachterbeiräte fast immer charakteristisch, daß zu ihrer Mitgliederschaft weit überwiegend Sachverständige gehören und, sofern es sich um Gutachterbeiräte mit kombinierter Mitgliederschaft handelt, versucht wird, Vorkehrungen gegen mögliche Beeinträchtigungen der Beiratstätigkeit zu treffen. Gewöhnlich wird ihnen eine relativ große Selbständigkeit und Unabhängigkeit eingeräumt. Ihr generelles Beratungsthema ist mit der auffälligen Ausnahme der wissenschaftlichen Beiräte exakt bestimmt, und ihre Arbeitsfähigkeit wird nicht durch eine zu große Mitgliederzahl oder durch unzureichende Möglichkeiten, Ausschüsse zu bilden, beschränkt.

Trotz der relativ günstigen Voraussetzungen sind jedoch auch die Möglichkeiten der der Gutachterbeiräte, ihre Beratungsaufgabe erfüllen zu können, begrenzt. Das wird besonders deutlich, wenn man die Realität der Beiräte etwa mit den Vorschlägen vergleicht, die Friedrich Edding zur Errichtung eines leistungsfähigen Bildungsrats machte: "Danach sollen 5 bis 7 Sachverständige für jeweils einige Jahre von anderen Pflichten entbunden ganzzeitlich als Bildungsrat tätig werden. Die Behörden des Bundes und der Länder sollten verpflichtet werden, dem Rat Amtshilfe zu geben und ihm die Akten zu öffnen. Der Rat sollte rechtlich und finanziell in die Lage versetzt werden, Erhebun-

gen und Forschungen veranlassen und ermöglichen zu können. Er soll das Recht haben, beliebige Personen zu Hearings zu laden. Statt dessen haben wir wieder ein Gremium von ehrenamtlich tätigen Vielbeschäftigten ohne substantielle Rechte." [30] Eine derartig radikale Veränderung der Arbeitsbedingungen, unter denen Beiräte arbeiten, würde freilich zur Folge haben, daß das betreffende Gremium nicht mehr als Beirat im Sinne dieser Untersuchung gelten könnte. Für viele Zwecke wären solche und andere Kooperationsformen den Beiräten fraglos vorzuziehen.

Die Kritik an der Leistungsfähigkeit der Beiräte sollte jedoch nicht übersehen, daß sie auch spezifische Vorteile bieten. Als das vielleicht bedeutsamste, mit der Eigenart der Beiräte unausweichlich verbundene Hindernis der Beiratstätigkeit wird die Tatsache kritisiert, daß sich die Mitglieder immer nur nebenberuflich beteiligen können. [31] Eine intensive Beschäftigung mit neuen Problemen oder gar spezielle Forschungen sollten von ihnen unter den Umständen nebenberuflicher und ehrenamtlicher, d. h. unbezahlter Arbeit nicht erwartet werden, auch wenn sie gelegentlich geleistet werden. Von der Möglichkeit, Beiräte als Anreger und Interpreten von Drittgutachten einzusetzen, wofür sie voraussichtlich besonders gut geeignet wären, wird - wenigstens offiziell - kaum Gebrauch gemacht. Angedeutet wird diese Möglichkeit in der Satzung des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesverkehrsministerium, der zufolge sich der Beirat, "gestützt auf die verkehrswissenschaftlichen Institute der Universitäten und Technischen Hochschulen", gutachtlich äußern und "aus eigener Initiative" Untersuchungen durchführen soll. [32]

Vor allem können Beiräte jedoch mit einem Minimum an finanziellem und zeitlichem Aufwand fortlaufend zu den Problemen Stellung nehmen, die in der kontinuierlichen Tätigkeit der Behörden auftreten. Gegenüber den Experten der Behörden, die stärker unter dem Druck der täglichen Routine und dem Zwang zu Entscheidungen stehen, haben die Beiratsmitglieder die Möglichkeit und den notwendigen Abstand, sich auf einzelne Fragen zu konzentrieren, Alternati-

ven zu diskutieren und langfristige Konsequenzen zu bedenken. Da die Zusammensetzung der Mitgliederschaft der Beiräte in der Regel Vertreter mehrerer unterschiedlicher Wissens- und Erfahrungsbereiche umfaßt, sind sie in der Lage, die verschiedenen Aspekte der auftretenden Probleme zu berücksichtigen. Ihre, wenn auch nur bedingte, im Einzelfall jeweils unterschiedliche, verglichen mit den Behördenvertretern aber relativ unabhängige Stellung ermöglicht ihnen, Vorschläge zu machen, die den Rahmen der politischen Prämissen überschreiten. Helmut Meinhold glaubt sogar feststellen zu können, daß die Expertengutachten unter den besonderen Bedingungen der Bundesrepublik zu einer Art "Oppositionsersatz" werden, [33] wofür die Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung allerdings keine Anhaltspunkte geben.

Die Möglichkeiten der Gutachterbeiräte, ihre Beratungsaufgabe erfüllen zu können, hängen freilich nicht nur von ihrer Leistungsfähigkeit ab, sondern auch, worauf Otto Stammer hinweist, von der Qualifikation ihrer Partner in den Behörden. Eine "Kooperation zwischen dem ehrenamtlich fungierenden wissenschaftlichen Sachverstand und dem bürokratisch gebundenen Sachverstand des beamteten Elements" wird nur dann erfolgreich sein, wenn die Partner in den Behörden eine "gediegene ... wissenschaftliche Ausbildung genossen haben oder sich wenigstens der politischen Bedeutung bestimmter behandelter Fragen bewußt sind." [34]

Ein besonderes Problem bietet die Beratung zu mittel- und langfristigen Planungsentscheidungen. [35] Unter Planung soll hier im Anschluß an Joseph H. Kaiser "der systematische Entwurf einer rationalen Ordnung auf der Grundlage alles verfügbaren einschlägigen Wissens" verstanden werden. [36] Beiräte können vor allem im Vorbereitungsstadium bei der Problemanalyse beteiligt werden, soweit nicht umfangreiche Spezialuntersuchungen erforderlich sind, die aber wiederum von Beiräten angeregt und auf das Planziel bezogen interpretiert werden können. Im Unterschied zu der "relativ stabilen Norm eines Gesetzes ... wandelt sich der Plan im Vollzug". [37] Dies macht eine fortwährende Kontrolle und immer erneute Korrekturentscheidun-

gen notwendig, zu denen Beiräte, die schon an der Problemanalyse und Planausarbeitung beteiligt waren, mit Erfolg herangezogen werden können.

Freilich bleiben diese Überlegungen weitgehend gedankliche Konstruktionen, da Beiräte in der Bundesrepublik bisher nur selten an konkreten Planungen beteiligt waren. Als Beispiele für von Beiräten ausgearbeitete Pläne erwähnt Josef Kölble in einem Überblick über "Pläne im Bundesmaßstab oder auf bundesrechtlicher Grundlage"[38] z. B. das "Atomprogramm der Bundesrepublik Deutschland 1963 bis 1967" von der Deutschen Atomkommission, das "Memorandum zur Lage und zu den Aufgaben der Weltraumforschung in den Jahren 1966 bis 1970 in der Bundesrepublik Deutschland" von der Deutschen Kommission für Weltraumforschung oder den "Rahmenplan zur Umgestaltung und Vereinheitlichung des allgemeinbildenden öffentlichen Schulwesens" von dem Deutschen Ausschuß für das Erziehungs- und Bildungswesen. Fortlaufend an Planungen beteiligt sind z. B. der Landwirtschaftsbeirat, das Bundesjugendkuratorium, der Beirat für Fragen der Raumordnung und der Wissenschaftsrat.

Mehr noch als bei der Beratung zu gesetzlichen oder verwaltungsmässigen Normentscheidungen ist die Wirksamkeit der Beteiligung von Beiräten an Planungsentscheidungen davon abhängig, daß, wie Ulrich Lohmar betont, "Berater, Planer und Entscheider" institutionell zusammenarbeiten.[39] Dies wird deutlich an den relativ größeren Erfolgen des Wissenschaftsrats gegenüber dem früheren Deutschen Ausschuß für das Erziehungs- und Bildungswesen.

Aus der Feststellung, daß lediglich die Gutachterbeiräte bedingt konsequent dazu verpflichtet und auch in der Lage sind, die Beratungsaufgabe zu erfüllen, folgt nicht, daß die Diskussionsbeiräte diese Aufgabe nicht auch erfüllen können, sondern nur, daß deren Voraussetzungen hierzu gewöhnlich ungünstiger und weniger eindeutig auf diese Aufgabe ausgerichtet sind. Statt dessen deuten verschiedene Umstände darauf hin, daß von vielen Diskussionsbeiräten neben der Be-

ratung die Erfüllung weiterer Aufgaben erwartet wird.

Dies trifft insbesondere auf die beratende Interessenwahrnehmung als Aufgabe der Interessentenbeiräte zu, die durch das Bemühen der Behörden bestätigt wird, bei der Bestellung der Mitglieder eine möglichst umfassende Beteiligung der interessierten Organisationen, das können sowohl Interessenverbände als auch sonstige interessierte Organisationen sein, zu erreichen, die von diesen als ausgewogen akzeptiert werden kann. Zugleich sind die Behörden jedoch bestrebt, erstens zu verhindern, daß die Interessenten formell als beauftragte Vertreter derjenigen Organisationen auftreten können, deren Führungsgremien sie jeweils angehören bzw. unter deren Mitwirkung sie bestellt wurden: Die Interessenten werden nicht von den Organisationen gewählt, [40] sondern von den Behörden, zumeist auf Vorschlag der interessierten Organisationen, berufen. Die Organisationen haben nicht das Recht, die Abberufung der Mitglieder verlangen zu können, die auf ihren Vorschlag berufen wurden. Dies gilt in der Regel auch dann, wenn ein Beiratsmitglied während der Zeit, für die es berufen worden ist, die Voraussetzungen verliert, die die betreffende Organisation veranlaßt haben, es vorzuschlagen, etwa weil dieses Beiratsmitglied aus der betreffenden Organisation ausscheidet. Alle Beiratsmitglieder, namentlich auch die Interessenten, sind nach der zitierten Formulierung der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien "nur sich selbst verantwortlich" und, "wenn sie von Organisationen kommen, weder als deren Vertreter tätig noch an Weisungen gebunden". [41] Zweitens ist es den Interessenten infolge der Bestimmungen über die Vertraulichkeit der Beiratssitzungen formell verwehrt, die Organisationen offiziell über die Beratungen zu informieren. Diese können sich daher, auch wenn sie tatsächlich durch ihre Vertreter in den Beiräten informiert werden, womit zu rechnen ist, nicht auf Äußerungen der Behördenvertreter, der Vertreter anderer Organisationen oder der Sachverständigen in einem Beirat berufen. Drittens hängt die Möglichkeit zur Interessenwahrnehmung weitgehend davon ab, inwieweit

die Behörden, bei denen Interessentenbeiräte errichtet sind, hierzu eine Gelegenheit geben, da der Vorsitz und die gewöhnlich mit diesem Amt verbundenen Rechte, über Tagesordnungen, Sitzungstermine und Tagungsorte zu bestimmen, in der Regel von Vertretern der Behörden wahrgenommen werden. Dieser Umstand wird allerdings von den interessierten Organisationen nicht unbedingt als Nachteil gewertet, da die Behörden hierdurch stärker mit den Ergebnissen der Beratungen identifiziert werden.

Im Hinblick auf diese Bedingungen der Interessenwahrnehmung in Beiräten kann die Frage, ob Beiräte zur institutionellen Regelung des Verbändeeinflusses auf die politischen Entscheidungsinstanzen geeignet sind, nur sehr bedingt bejaht werden. Geht man von der durch die Untersuchung über die Einflußnahme der Verbände auf die Gestaltung des Personalvertretungsgesetzes von Otto Stammer bestätigten These aus, "der Verbändedruck auf die Gesetzgebung erfolge beständig, sei flexibel und erstrecke sich auf alle Stationen des politischen Prozesses", [42] so lassen die begrenzten Möglichkeiten der Interessenwahrnehmung [43] die in der Literatur gelegentlich geäußerte Vermutung wahrscheinlich erscheinen, daß wenigstens den "politisch mächtigen Organisationen ... der dort gewährte Einfluß nicht ausreicht". [44] Dies gilt im Fall der Einflußnahme auf Gesetzgebungsprozesse um so mehr, als die Behörden, bei denen die Beiräte errichtet sind, selbst nur einen begrenzten Einfluß auf die endgültige Formulierung politischer Entscheidungen haben. Aber auch in dem engeren Bereich der Einflußnahme auf die vorbereitenden oder endgültigen Entscheidungen der Behörden sind Interessentenbeiräte, in der Form, in der sie zumeist errichtet werden, nur bedingt geeignet, die Einflußnahme der Interessenverbände zu regeln. Zwar werden die Beziehungen zwischen Verwaltungsbehörden und Interessenten in Beiräten institutionalisiert und damit bestimmten Regelungen unterworfen, die im Prinzip eine Chance der Kontrollierbarkeit bieten. Um aber ein "Höchstmaß an Publizität" [45] zu erreichen, müßten wenigstens drei Voraussetzungen erfüllt sein:

Die Errichtung (wie auch die Auflösung) eines Beirats müßte bekanntgemacht, [46] die Mitgliederlisten veröffentlicht [47] und die Beratungsergebnisse spätestens zusammen mit den jeweiligen Entscheidungen publiziert werden. Keine dieser Voraussetzungen ist regelmäßig gegeben.

Weniger deutlich als die Aufgabe der Interessenwahrnehmung läßt sich aus den Ergebnissen dieser Untersuchung nachweisen, daß auch den verschiedenen Vermittlungsaufgaben eine über die in dem Kapitel zur Aufgabenstellung der Beiräte genannten Einzelfälle hinausgehende Bedeutung zukommt. Wahrscheinlich erscheint dies lediglich für die Vermittlung zwischen den Behörden und den an den Beiräten beteiligten interessierten Organisationen bzw. indirekt den von diesen vertretenen Gruppen der Bevölkerung etwa im Sinne folgender Ausführungen des nordrhein-westfälischen Justizministers vor dem Landesbeirat für Vertriebenen- und Flüchtlingsfragen: "Die Vertriebenenbeiräte haben eine gute Gelegenheit, im Lande bei den Vertriebenen Verständnis für die Maßnahmen der Verwaltung und Gesetzgebung zu wecken, die vielleicht nicht immer den ungeteilten Beifall der Betroffenen finden. Nicht alles läßt sich in der breitesten Öffentlichkeit erörtern, wohl aber in einem Kreise, wie er heute hier versammelt ist. So haben die Vertriebenenbeiräte die Möglichkeit, von der Verwaltung zu erfahren, was möglich ist und was nicht, und auf Grund dieser Erörterungen draußen im Lande übersteigerte und unerfüllbare Forderungen zu verhindern." [48]

Die Aufgabe der Vermittlung setzt eine organisatorische Gestaltung der Beiräte voraus, die die Wechselseitigkeit der Beziehungen zwischen Verwaltungsbehörden und Interessenten [49] berücksichtigt und es den Vertretern der Behörden ebenso wie den Interessenten ermöglicht, ihren Standpunkt jederzeit in den Beratungen zur Geltung zu bringen. Diese Voraussetzung ist zumindest dann gegeben, wenn Vertreter der Behörden regelmäßig an den Beiratssitzungen teilnehmen, was bei allen Beiräten offiziell möglich ist und vielfach auch tatsächlich geschieht. Während die einfache Teilnahme von Behördenvertre-

tern auch als günstige Voraussetzung zur Erfüllung der Beratungsaufgabe interpretiert werden kann, läßt sich die, besonders bei Interessentenbeiräten zumeist vorgesehene Wahrnehmung des Beiratsvorsitzes durch Vertreter der Behörden, zumal wenn der Behördenleiter dieses Amt für sich reserviert, kaum anders erklären, als durch die Annahme, die Behörde strebe danach, in dem betreffenden Beirat ihren eigenen Standpunkt zu vertreten und Verständnis für ihre Auffassung bei den Beiratsmitgliedern und durch deren Vermittlung auch bei den beteiligten interessierten Organisationen und den betroffenen Bevölkerungsgruppen zu erlangen.

Unter den allgemeinen Gesichtspunkt der besonders in der britischen Literatur schon früh in diesem Zusammenhang diskutierten Problematik des Verhältnisses zwischen "Verwaltung und Öffentlichkeit", die von Herman Finer als "the problem of the twentieth century"[50] bezeichnet worden ist, wird deutlich, daß die Beratung und die Interessenwahrnehmung als Teil der Vermittlung zwischen Verwaltungsbehörden und Interessenorganisationen interpretiert werden können. Sich regelmäßig beraten zu lassen und eine formelle Gelegenheit zur Interessenwahrnehmung anzubieten, heißt auch, um Vertrauen werben. In diesem Sinn befürwortete das Haldane Committee on the Machinery of Government schon 1919, als die Entwicklung der Beiräte in Großbritannien noch nicht weit fortgeschritten war, die Gründung von Beiräten: "The preservation of the full responsibility of Ministers for executive action will not, in our opinion, ensure that the course of administration which they adopt will secure and retain public confidence, unless it is recognized as an obligation upon departments to avail themselves of the advice and assistance of advisory bodies so constituted as to make available the knowledge and experience of all sections of the community affected by the activities of the Department."[51]

In diesem Sinne dienen auch die Gutachterbeiräte neben der für diese Beiräte sicher überragenden Bedeutung der Beratung der Vermittlung zwischen Verwaltungsbehörden und Öffentlichkeit. Dies gilt gerade

wegen der gelegentlich beklagten, zur Erfüllung der Beratungsaufgabe eher hinderlichen als förderlichen Berücksichtigung des Prestiges als Auswahlkriterium bei der Bestellung von Wissenschaftlern zu Beiratsmitgliedern, die mitunter den Eindruck der "erhabene(n) Repräsentation eines wissenschaftlichen Sachverstandes"[52] hervorruft.

2. Das Verhältnis zwischen Parlament und Regierung

Die Errichtung von Beiräten bei Verwaltungsbehörden hat über den engeren Bereich der Beziehungen zwischen den Behörden und den Interessenten sowie Sachverständigen hinaus Auswirkungen auf das für den Gesamtzusammenhang der politischen Ordnung wesentliche Verhältnis zwischen Parlament und Regierung.

Beide Seiten stehen im Prinzip vor dem gleichen Problem, wie der in der Gesellschaft vorhandene Sachverstand zur Vorbereitung politischer Entscheidungen herangezogen und wie die Einflußnahme von Interessenverbänden institutionell geregelt werden kann. Mit der Institutionalisierung ihrer Beziehungen zu Interessenten und Sachverständigen in Beiräten haben die Verwaltungsbehörden, insbesondere die Regierungsbehörden, eine, zwar in vieler Hinsicht unbefriedigende, aber im Vergleich zu den bisherigen Erfolgen der deutschen Parlamente, diese Probleme zu lösen,[53] überlegene Lösungsmöglichkeit entwickelt.

Die hieraus folgende Stärkung der Position der Regierung gegenüber dem Parlament bot schon zu Beginn der Entwicklung der Beiräte Anlaß zu Kritik von Seiten der Parlamentarier. Es sei hier nur an die erwähnte, gegen Bismarcks Plan, einen Volkswirtschaftsrat als Beirat der Regierung zu errichten, geäußerte Befürchtung erinnert, die Regierung wolle mit derartigen "Ressortparlamentchen" eine von ihr beeinflußte und abhängige Konkurrenz zur parlamentarischen Volksvertretung schaffen, und an den Vorwurf Bismarcks, das Parlament mißgönne der Regierung diese Informationsmöglichkeit.[54] Die Sorge der Parlamentarier vor einer Konkurrenz zum Parlament, die ge-

genüber der Errichtung eines Wirtschaftsrats sicher berechtigt war - die historische Entwicklung hat gezeigt, daß Wirtschaftsräte tatsächlich zur Überwindung des Parlamentssystems durch autoritäre Regime mißbraucht worden sind - ist gegenüber den später errichteten Beiräten nicht mehr geäußert worden. Sie wäre aber auch gegenüber einem lückenlosen System von Beiräten begründet, das freilich in Deutschland nicht besteht.

Für die Funktionsfähigkeit des Parlaments und das relative Gleichgewicht von Parlament und Regierung wahrscheinlich wesentlich bedrohlicher sind jedoch die, zwar ebenfalls unzulänglichen, im Vergleich zum Parlament aber besser entwickelten Methoden der Regierung, den in der Gesellschaft vorhandenen Sachverstand zur Vorbereitung ihrer Entscheidungen heranzuziehen. K. C. Wheare formuliert das Problem vielleicht überspitzt, aber treffend, wenn er fragt: "If Whitehall can claim the monopoly of knowledge and the agreement of the interested parties, what can Westminister do?"[55]

Bemerkenswerterweise nutzt der Bundestag nur in geringem Umfang die infolge der Institutionalisierung der Beziehungen zwischen Behörden und Interessenten sowie Sachverständigen gegebenen Kontrollmöglichkeiten. So ist dem Bundestag nicht nur weitgehend unbekannt, welche Beiräte bei den Behörden bestehen und wer die Mitglieder sind. Er verpflichtet auch nur ausnahmsweise die Regierung, zusammen mit ihren Entscheidungen, namentlich mit der Vorlage von Gesetzentwürfen, die Stellungnahmen eventuell beteiligter Beiräte vorzulegen. Das bekannte, in dieser Untersuchung mehrfach erwähnte Beispiel des Sozialbeirats für alle Zweige der gesetzlichen Rentenversicherung und die gesetzliche Unfallversicherung beim Bundesarbeitsministerium, dessen Gutachten zur Höhe der Rentenanpassung dem Bundestag zusammen mit den diesbezüglichen Regierungsvorschlägen vorgelegt werden müssen, könnte hier als Modellfall angegeben werden. Daß dieses Verfahren nicht nur bei der Beratung bestimmter Gesetzesvorlagen anwendbar ist, sondern ebenso auch bei der Klärung allgemeiner, auf keine konkreten Entscheidungen bezogenen Grundla-

gen eines weiten Bereichs der politischen Willensbildung, zeigt das Beispiel des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, dessen Jahresgutachten der Bundesregierung vorgelegt und acht Wochen danach veröffentlicht werden. Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung muß die Regierung dem Parlament eine Stellungnahme hierzu vorlegen, in der "insbesondere die wirtschaftspolitischen Schlußfolgerungen, die die Regierung aus dem Gutachten zieht, darzulegen (sind)". [56] Auf diese Weise kann das Parlament nicht nur seine Kontrollaufgabe gegenüber der Regierung erfüllen und auf deren Berater ausdehnen, sondern auch die Beratungsergebnisse nutzen. Da aber, wie erwähnt, ein großer Teil der Beratung nicht in den Gutachten, Empfehlungen und Entschließungen, sondern in den Diskussionen der Beiräte stattfindet, müßte das Parlament über die Vorlage der Beratungsergebnisse hinaus den direkten Kontakt mit den Beiratsmitgliedern suchen, etwa indem es diese als Sachverständige zu den Beratungen der Parlamentsausschüsse lädt. Auch hiervon wird kein systematischer Gebrauch gemacht.

Statt dessen strebten die Parlamente seit Beginn der Entwicklung der Beiräte danach, selbst Mitglieder für die Beiräte bei den Behörden zu stellen oder wenigstens zu benennen und so deren Beratungen zu beeinflussen, was die Behörden ständig und zumeist mit Erfolg zu verhindern suchten. Die bedenklichen Konsequenzen einer Beteiligung der Parlamentarier an den Beiräten der Behörden sind offensichtlich, denn: wer an der Kontrolle der Behörden beteiligt ist, kann nicht auch als deren Berater fungieren, wenn nicht die Möglichkeit zur Erfüllung sowohl der Kontroll- als auch der Beratungsfunktion beeinträchtigt werden soll. [56a]

3. Die Bedeutung der Beiräte für eine demokratische Gestaltung der politischen Ordnung

Durch die Errichtung von Beiräten bei Verwaltungsbehörden erhalten die Beiratsmitglieder eine institutionell geregelte und gesicherte Chance, sich an dem Entscheidungsprozeß innerhalb der Behörden und da-

mit an der politischen Willensbildung in einem wesentlichen Teilbereich der politischen Ordnung zu beteiligen.

Hieraus leitet z. B. Prodomos Dagtoglou die Auffassung ab, die Zunahme der Beiräte (und anderer beratender Kollegialorgane) stelle "grundsätzlich ein Zurücktreten der autoritären Verwaltung und in dem Punkt eine Demokratisierung der Verwaltung dar". [57] Klaus Lompe kommt zu dem Schluß, das "kritische Gespräch zwischen Wissenschaftlern und Politikern", das zum Teil auch in Beiräten, insbesondere in wissenschaftlichen Beiräten bei den Bundesministerien, stattfindet, habe "einen wichtigen Demokratisierungseffekt". [58] Ähnlich wurde schon in den ersten Veröffentlichungen über Beiräte in Deutschland aus der Zeit des Kaiserreichs die Errichtung von Beiräten im Sinne politischer Demokratisierung gedeutet. So ging Paul Hacker von der Vorstellung aus, Beiräte seien "eine neue Form der Beziehungen zwischen Regierung und Regierten", durch die die verfassungsmäßige Mitwirkung der Staatsbürger an der Gesetzgebung in der Volksvertretung, in den gebiets- und berufskörperschaftlichen Selbstverwaltungsorganen sowie in der Benutzung der Versammlungs-, Rede-, Presse- und Petitionsfreiheit ergänzt werde. [59] Von anderen Autoren wurden die Beiräte als "der jüngste Ausläufer der großen Bewegung, die die Teilnahme der Staatsbürger an den öffentlichen Geschäften bezielt", aufgefaßt [60] und als Zeichen dafür begrüßt, daß die "Zeiten des Absolutismus" vorüber seien. [61]

Die Meinung, Beiräte trügen grundsätzlich zur demokratischen Gestaltung der politischen Ordnung bei, wird durch die Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung nicht bestätigt. Die erste Einschränkung, die aus der historischen Erfahrung folgt, daß Beiräte auch umgekehrt als Beitrag zur autoritären Gestaltung der politischen Ordnung interpretiert werden können, wie sich im Dritten Reich und mit einiger Deutlichkeit auch schon im Ersten Weltkrieg erwies, läßt sich etwa folgendermaßen formulieren: Nur dann, wenn die gleichen Gruppen der Bevölkerung, denen die beratende Teilnahme in Beiräten eingeräumt wird, auch die Chance zur entscheidungsberechtigten Teilnah-

me in anderen politischen Institutionen haben, etwa durch Benutzung des aktiven und passiven Wahlrechts in einer parlamentarischen Demokratie, können Beiräte einen Beitrag zur demokratischen Gestaltung der politischen Ordnung leisten. Trifft diese Bedingung nicht zu, müssen sie umgekehrt als Zeichen für die Verweigerung demokratischer Mitwirkungsrechte interpretiert werden. Ein besonders eindringliches Beispiel hierfür bietet folgender Vorschlag, den Hans Delbrück 1912 den Forderungen nach Einführung des Frauenstimmrechts entgegenstellte: "Unsere Verwaltungsbehörden ... (sollten) es sich zur Regel machen ..., in allen Fragen, wohin es gehört, die Frauen-Verbände und ihre Führerinnen zu hören. Denn warum muß sich der Einfluß der Frau auf die Gesetzgebung gerade auf dem Wege des Stimmzettels vollziehen? ... Man kann in freier Beratung mit den Frauen sie in einer Weise zu Wort kommen lassen, die vielleicht dem Ehrgeiz nicht genügt, aber sachlich befriedigen würde."[62]

Die eben formulierte Bedingung wird von den Vertretern des Konzepts des administrativen Pluralismus gewöhnlich stillschweigend vorausgesetzt, wenn sie Beiräte bei Verwaltungsbehörden als Institution einer demokratischen politischen Ordnung interpretieren, die eine Repräsentation der Bevölkerung eines Landes unter dem Gesichtspunkt ihrer jeweils nach besonderen Interessen gegliederten pluralistischen Differenzierung ermöglichen.[63]

Sieht man einmal ab von der problematischen Identifizierung der Interessenverbände mit den Gruppen der Bevölkerung, deren Interessen diese Organisationen jeweils zu vertreten beanspruchen, sowie der Vertretung von Interessen, für deren Wahrnehmung keine oder nur schwache Organisationen eintreten, so beruht die Gültigkeit des Konzepts des administrativen Pluralismus auf der Voraussetzung, daß im Prinzip für jeden besonderen Sachbereich, in dem die öffentliche Verwaltung tätig wird, Beiräte bestehen, in denen, wenigstens tendenziell, alle jeweils interessierten Organisationen vertreten sind.

In der Bundesrepublik ist diese Voraussetzung insofern gegeben, als

die Behörden sich bemühen, möglichst viele der jeweils interessierten Organisationen bei der Bestellung der Beiratsmitglieder zu berücksichtigen. In vielen Fällen läßt sich zeigen, daß die Behörden sogar bestrebt sind, auch dann, wenn die Mitgliederzahl gesetzlich beschränkt oder aus Gründen der Arbeitsfähigkeit der Beiräte begrenzt ist, Vertreter kleinerer oder nur von Fall zu Fall interessierter Organisationen als "Sachverständige" oder als Ausschußmitglieder zu beteiligen. Man kann daher damit rechnen, daß, sofern ein Beirat besteht, in den Interessenten als Mitglieder bestellt werden, tendenziell alle interessierten Organisationen beteiligt sind. Dies gilt freilich nur unter der Voraussetzung, daß sie über Organisationseinheiten auf der jeweiligen Verwaltungsebene verfügen.

Die Voraussetzung trifft dagegen insofern nicht zu, als bei vielen Behörden und für viele einzelne Sachgebiete im Tätigkeitsbereich einzelner Behörden keine Beiräte bestehen. Zwar zeigt die historische Entwicklung der Beiräte in Deutschland die deutliche Tendenz einer zunehmenden Verbreitung der Beiräte in den verschiedenen Verwaltungszweigen einschließlich der klassischen Ressorts, von einem umfassenden System von Beiräten kann jedoch gegenwärtig nicht gesprochen werden. So bestehen z. B. nur bei zwei der sieben Abteilungen des Bundesverkehrsministeriums, die sich mit bestimmten Sachgebieten befassen, nämlich den Abteilungen für Seeverkehr und Luftfahrt Beiräte. Die Abteilung Eisenbahnen hat ein Äquivalent im Verwaltungsrat der Deutschen Bundesbahn. Die übrigen vier Abteilungen für Straßenverkehr, Binnenschiffahrt, [64] Straßenbau und Wasserbau haben keine Beiräte, was sicher nicht daran liegt, daß entsprechende interessierte Organisationen und Sachverständige fehlen.

Eine weitere Schwierigkeit bei dem Versuch, das Konzept des administrativen Pluralismus auf die Beiräte in Deutschland anzuwenden, bietet die Tatsache, daß den meisten Beiräten auch Sachverständige angehören, die nicht zugleich Vertreter interessierter Organisationen sind. Einen Versuch, dieses Problem zu lösen, macht

Leiserson, indem er die Sachverständigen in Beiräten als "Vertreter der Öffentlichkeit" interpretiert [65] und ihnen zugleich die Rolle zuweist, als Vertreter solcher Interessen zu fungieren, die nicht durch Vertreter spezieller Organisationen wahrgenommen werden. [66] Ob diese Interpretation der Beteiligung von Sachverständigen an Beiräten akzeptabel ist, muß allerdings bezweifelt werden. Denn auch die Sachverständigen, deren Unabhängigkeit von den jeweils interessierten Organisationen definitorisch vorausgesetzt wird, sind keineswegs "neutral". Vielmehr ist davon auszugehen, daß sie sowohl bestimmte gesellschaftliche Interessen und politische Zielsetzungen [67] als auch "Fachinteressen" vertreten, die mit dem wie immer definierten "öffentlichen Interesse" kollidieren können.

Demnach läßt sich das Konzept des administrativen Pluralismus nur bedingt auf die Beiräte in der Bundesrepublik anwenden. Die mit diesem Konzept verbundene Auffassung, Beiräte stellten einen Beitrag zur demokratischen Gestaltung der politischen Ordnung dar, indem sie die "primäre" politische Repräsentation eines politischen Gemeinwesens durch ein "sekundäres" System der "Repräsentation der organisierten Interessen" [68] ergänzen, übersieht jedoch die konkreten Bedingungen, unter denen Beiräte errichtet werden: Die Art und Weise, in der die Beziehungen zwischen Behörden, Interessenten und Sachverständigen in Beiräten institutionalisiert sind, läßt sich nicht im Sinne einer "Demokratisierung" der Behörden interpretieren, wenn man hierunter nicht schon jegliche Abschwächung autoritärer Herrschaftsausübung und das bloße Anhören und Erörtern von Wünschen, Forderungen, Empfehlungen oder Gutachten, sondern eine substantielle Beteiligung der Beiräte an der Entscheidungsgewalt der Behörden versteht. Sie bietet vielmehr ein eindeutiges Beispiel für die Anwendung des von Selznick entwickelten Konzepts der formalen Kooptation, das dadurch charakterisiert ist, daß die Behörden, um sich an bestimmte Wandlungsprozesse anzupassen, offen zugestandene und

förmlich geregelte Beziehungen zu Gruppen außerhalb der Behörden institutionalisieren, indem sie deren Vertreter kooptieren, ohne sie jedoch tatsächlich an der Machtausübung zu beteiligen.

Der erste Aspekt des Kooptationskonzepts, die Anpassung an bestimmte Wandlungsprozesse, die die Autorität und Leistungsfähigkeit der Behörden bedrohen, tritt besonders in der Phase der Entstehung und weiteren Entwicklung der Beiräte in der Zeit des Kaiserreichs hervor. Die Behörden mußten sich vor allem an die Erweiterung der staatlichen Verwaltung und an deren Wandel von der "Ordnungsverwaltung" zur "Leistungsverwaltung" anpassen. Im Interesse ihrer Leistungsfähigkeit, aber auch ihrer Autorität, waren sie gezwungen, ihre Entscheidungen auf der Basis möglichst umfassender Informationen und Sachkenntnisse zu treffen. Dies galt umso mehr, als ihre Klientel, indem sie sich zunehmend in Interessenverbänden organisierte, einerseits verstärkten Anspruch auf Teilnahme an der behördlichen Willensbildung erhob und andererseits auf Fehlentscheidungen wirksamer zu reagieren vermochte.

Tatsächlich wurden Beiräte vornehmlich im Zusammenhang mit der Gründung neuer oder der Erweiterung des Aufgabenbereichs bestehender Behörden errichtet. Ein besonders deutliches und gut dokumentiertes Beispiel hierfür bot schon die Errichtung der preußischen Eisenbahnräte in Verbindung mit der Verstaatlichung der Eisenbahnen.

Das Kooptationskonzept wird auch durch die Beobachtung bestätigt, daß die verschiedenen Mitgliedergruppen erst dann an Beiräten beteiligt wurden, wenn sie nicht mehr übergangen werden konnten. Von einzelnen Ausnahmen abgesehen, wurden zuerst Vertreter der berufsständischen Selbstverwaltungseinrichtungen, die einen offiziellen Anspruch auf Teilnahme an der behördlichen Willensbildung hatten, und Vertreter der Unternehmerverbände, seit dem Ende des Ersten Weltkriegs auch Vertreter der Arbeitnehmerverbände und der Verbraucher und zuletzt, seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs, Sachverständige zu Beiratsmitgliedern bestellt.

Der zweite Aspekt des Kooptationskonzepts, die Beteiligung der Beiratsmitglieder an der Willensbildung, nicht dagegen an der Entscheidungsgewalt der Behörden, wird durch die Art und Weise bestätigt, in der die Beziehungen zu den Interessenten und Sachverständigen institutionalisiert sind. Beiräte haben nur Beratungsbefugnisse, sie können nicht entscheiden oder mitentscheiden, und ihre Beratungsergebnisse verpflichten die Behörden in der Regel nicht zu einer Stellungnahme, ob und warum sie den Gutachten, Empfehlungen und Diskussionsbeiträgern zustimmen und ihnen zu folgen beabsichtigen oder nicht. Beiräte werden von den Behörden errichtet, nicht von den Interessenten und Sachverständigen und nur selten auf Beschluß der parlamentarischen Vertretungskörperschaften. Die Mitglieder werden gewöhnlich von den Behörden berufen und selten von Interessenten- oder Sachverständigengremien oder parlamentarischen Vertretungskörperschaften gewählt. Die Beratungen finden zumeist unter dem maßgeblichen Einfluß der Behörden statt, unter anderem insbesondere indem deren Vertreter den Vorsitz samt der mit diesem Amt gewöhnlich verbundenen Rechte, die Tagesordnungen aufzustellen und die Sitzungstermine zu bestimmen, wahrnehmen und die Aufgaben der Geschäftsführung übernehmen.

Eine Beteiligung der Beiratsmitglieder an der Entscheidungsgewalt und damit eine Demokratisierung der Behörden ist demnach offenbar nicht beabsichtigt. Die Beziehungen zwischen den Behörden und den Interessenten sowie Sachverständigen sind in Beiräten vielmehr gerade umgekehrt in einer Art und Weise institutionalisiert, die es den Behörden nicht nur ermöglicht, die Wünsche und Kenntnisse der Interessenten und Sachverständigen kennenzulernen und zu nutzen, ohne ihre Entscheidungsfreiheit zu gefährden, sondern ihnen darüber hinaus selbst einen mehr oder weniger großen Einfluß auf die Beratungen der Beiräte sichert.

Freilich muß damit gerechnet werden, daß die Kooptation von Interessenten und Sachverständigen in Beiräten Konsequenzen haben kann, die den Absichten der Behörden zuwiderlaufen. So können Beiräte in-

folge der faktischen Macht der in ihnen vertretenen Interessenverbände die Willensbildung der "beratenen" Behörden an sich ziehen. Entsprechendes gilt auch für die Sachverständigenbeiräte. Das sachliche Gewicht der Argumente, aber auch die Autorität und das Prestige der Beiratsmitglieder, können zur Folge haben, daß ein Teil der behördlichen Entscheidungsgewalt auf die Beiräte übergeht. Inwieweit diese unbeabsichtigten Konsequenzen tatsächlich eintreten, läßt sich ohne detaillierte Untersuchungen der Entscheidungsprozesse schwer beurteilen. Denn selbst wenn die Entscheidungen einer Behörde den Empfehlungen ihres Beirats entsprechen, kann nur geschlossen werden, daß Behörde und Beirat zu den gleichen Ergebnissen gekommen sind, nicht aber, daß der Beirat entschieden hat. Die Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung deuten eher darauf hin, daß Beiräte nur eine geringe Chance haben, einen ausschlaggebenden Anteil an den behördlichen Entscheidungen zu erlangen.

Anmerkungen

In den Anmerkungen verwendete Abkürzungen:

BGBl.	Bundesgesetzblatt
GBl.	Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik
GMBl.	Gemeinsames Ministerialblatt des Bundesministers des Innern (usw.)
GS.	Preußische Gesetzessammlung
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
MBl.	Ministerialblatt
RGBl.	Reichsgesetzblatt
WiGBl.	Gesetzblatt der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes 1947 - 1949

Anmerkungen zu Kapitel I: EINLEITUNG (S. 33 - 49)

1 Wilhelm Hennis, "Verfassungsordnung und Verbandseinfluß. Bemerkungen zu ihrem Zusammenhang im politischen System der Bundesrepublik", in: Politische Vierteljahresschrift, 2. Jg., H. 1 (März 1961), S. 31.

2 Ernst-Wolfgang Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung. Eine Untersuchung zum Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1964, S. 249.

3 Vgl. Paul Hacker, Die Beiräte für besondere Gebiete der Staatstätigkeit im Deutschen Reich und in seinen bedeutenderen Gliedstaaten, Erg.-H. 4 der Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Tübingen 1903.

4 Der eben erwähnten Untersuchung von Paul Hacker aus dem Jahre 1903 folgte in der deutschen Literatur keine vergleichbare Veröffentlichung über Beiräte. Vor dem Ersten Weltkrieg befaßten sich lediglich zwei kürzere Veröffentlichungen noch einmal mit Beiräten: Arnold Sachse, "Beiräte und Umfragen auf dem Unterrichtsgebiet", in: Preußische Jahrbücher, Bd. 148 (April 1912), S. 240 - 261, und Friedrich Zahn, "Verwaltungsbeiräte", in: Wörterbuch des Deutschen Staats- und Verwaltungsrechts, begr. von Karl Freiherrn v. Stengel, 2. Aufl. hg. von Max Fleischmann, Bd. 3 Tübingen 1914, S. 727 - 732. Danach sind erst wieder im Dritten Reich

mehrere Aufsätze und Dissertationen über Beiräte erschienen, unter denen vor allem auf zwei Arbeiten hinzuweisen ist: Heinz Dollinger, Das Recht des Führerrates unter Berücksichtigung der Reichsgesetzgebung und der Gesetzgebung der Länder, namentlich Preußens und Sachsens, Diss. jur. Leipzig 1937, und Karlhans Eckert, Beiräte und Führergrundsatz. Eine Untersuchung über das Verhältnis von Führer und Beirat im Verwaltungsrecht des neuen Staates, Diss. jur. Heidelberg 1940. Über Beiräte in der Bundesrepublik, über die keine spezielle Untersuchung vorliegt, vgl. Gerhard Weisser, "Die Problematik des Sachverständigenrates in politischen Angelegenheiten und die Funktion der wissenschaftlichen Beiräte bei den Bundesministerien", in: Ratgeber von Parlament und Regierung. Eine Vortragsreihe des Instituts zur Förderung öffentlicher Angelegenheiten, Frankfurt a. M. 1951, S. 30 - 44; Heinrich Kipp, "Entstehung, Aufgaben und Rechtsstellung von Hilfseinrichtungen von Regierung und Parlament", in: Die öffentliche Verwaltung, 10. Jg., H. 19 (August 1957), S. 513 - 521; Lorenz Schomerus, Die organisatorische Eingliederung der Interessenverbände in die Bundesverwaltung, Diss. jur. Heidelberg 1959; Hennis, Verfassungsordnung und Verbandseinfluß, a. a. O., S. 23 - 35; Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, a. a. O.

5 Hacker, Die Beiräte für besondere Gebiete der Staatstätigkeit, a. a. O., S. 89.

6 Verhandlungen des Deutschen Bundestags, II. Wahlperiode, Stenogr. Berichte, 59. Sitzung am 9. Dezember 1954, S. 3011 B.

7 Diese Bezeichnung wählt Heinrich Kipp (Entstehung, Aufgaben und Rechtsstellung von Hilfseinrichtungen von Regierung und Parlament, a. a. O.) zur Charakterisierung der Beiräte (zusammen mit anderen, nach Kipps Fragestellung ähnlichen Einrichtungen).

8 Hacker, Die Beiräte für besondere Gebiete der Staatstätigkeit, a. a. O., S. 4.

9 Aus der britischen Literatur über Beiräte sind vor allem folgende Untersuchungen hervorzuheben: R. V. Vernon und N. Mansergh (Hg.), Advisory Bodies. A Study of their Uses in Relation to Central Government 1919 - 1939, London 1940; K. C. Wheare, Government by Committee. An Essay on the British Constitution, Oxford 1955; PEP-Report, Advisory Committees in British Government, London 1960, (PEP = Political and Economic Planning Group). - Über Beiräte in den USA liegen keine den britischen Untersuchungen vergleichbare Veröffentlichungen vor. Vgl. vor allem: Avery Leiserson, Administrative Regulation. A Study in Representation of Interests, Chicago 1942, S. 160 - 277; David S. Brown, "The Public Advisory Board as an Instrument of Government", in: Public Administration Review, Bd. 15 (1955), S. 196 - 204; Arthur W. Macmahon, "Responsibility and Representativeness in Advisory Relations", in: Roscoe C. Martin (Hg.), Public Administration and Democracy. Essays in honor of Paul H. Appleby, Syracuse (New York) 1955, S. 185 - 204.

10 Vernon und Mansergh, Advisory Bodies, a.a.O., S. 32.

11 Wheare, Government by Committee, a.a.O., S. 1.

12 PEP-Report, Advisory Committees, a.a.O., S. 105.

13 Der Begriff der Institution wird hier im Anschluß an René König (Artikel "Institution" in: ders. (Hg.), Soziologie, Frankfurt a.M., Neuausgabe 1967 (= Fischer Lexikon), S. 142 - 148) als "eine Reihe von organisierten Verfahrensweisen" verstanden, die sich "in Normen eigener Natur" entfalten. Mit "institutionalisieren" wird die "formellere Ausgestaltung der Normen" bezeichnet.

14 Zum Begriff der politischen Ordnung vgl. Otto Stammer, "Gesellschaft und Politik", in: Handbuch der Soziologie, hg. von Werner Ziegenfuß, Stuttgart 1956, S. 559 ff.

15 Diesen in der amerikanischen Forschung vielfach gebrauchten Begriff definiert Herbert A. Simon ("The Struggle for Organizational Survival", in: Francis E. Rourke (Hg.), Bureaucratic Power in National Politiks, Boston und Toronto 1965, S. 41): "The group within society that is most immediately interested in an organizations programm may be called its clientele."

16 Herman Finer, "Officials and the Public", in: Public Administration, Januar 1931, S. 23 - 36. Vgl. auch Hans Hämmerlein, Öffentlichkeit und Verwaltung, Göttingen 1966.

17 Finer, Officials and the Public, a.a.O., S. 23.

18 Vgl. z.B. Gerhard W. Wittkämper, Grundgesetz und Interessenverbände. Die verfassungsrechtliche Stellung der Interessenverbände nach dem Grundgesetz, Köln und Opladen 1963 (= Staat und Politik, Bd. 5), S. 190 f.

19 Den Begriff "administrative pluralism" verwendet Alfred de Grazia, Public and Republic. Political Representation in America, New York 1951, S. 234, ausdrücklich zur Bezeichnung des gleichen Sachverhalts, den Avery Leiserson, Administrative Regulation, a.a.O., "interest representation" nannte. Der Begriff ist, soweit ersichtlich, durch die Übersetzung von Karl Löwenstein, Political Power and Governmental Process, Chicago 1957 - deutsch: Verfassungslehre, Tübingen 1959, S. 384, wörtlich in die deutsche Literatur übernommen worden. Löwenstein wendet diesen Begriff allerdings auch auf die Beteiligung von Vertretern der Interessenverbände an Ausschüssen mit Beschlußkompetenzen an. - Zur Kritik des Konzepts des administrativen Pluralismus vgl. Henry W. Ehrmann, "Pressure Groups in France", in: The Annals of the American Academy of Political and Social Science, Bd. 319, September 1958 (= Unofficial Government: Pressure Groups and Lobbies), S. 146, und ders. (Hg.) Interest Groups in Four Continents, Pittsburgh 1958, S. 7.

20 Diesen Gesichtspunkt erörtert ausführlich Martin Petermann, Die Grenzen der Mitwirkung der privaten Verbände bei der Durchführung öffentlicher Aufgaben, Winterthur 1960, S. 85.

21 Grazia, Public and Republic, a. a. O., S. 251 f.

22 A. a. O., S. 236 und 250; der Sache nach, ohne hierbei das Konzept des administrativen Pluralismus namentlich zu verteidigen, führen Harold J. Laski, A Grammar of Politics, 5. Aufl. London 1948 (1. Aufl. 1925), S. 82 ff. (gegen den deutschen vorläufigen Reichswirtschaftsrat), und Arthur Salter, in: Vernon und Mansergh, Advisory Bodies, a. a. O., S. 7, (gegen den italienischen Korporativismus Mussolinis), die gleichen Argumente an. Vertreter ständestaatlicher Ordnungsvorstellungen beziehen allerdings die rein beratende Mitwirkung von Interessenten als Minimallösung in ihr Konzept mit ein, selbst wenn nur einzelne Interessenvertreter als Berater auftreten; vgl. Heinrich Herrfahrdt, Das Problem der berufsständischen Vertretung von der französischen Revolution bis zur Gegenwart, Stuttgart und Berlin 1921, S. 168 ff., und Hubert Tebbert, Das Problem der berufsständischen Mitwirkung an der Gesetzgebung, Diss. jur. Freiburg i. Br. 1957, S. 148 ff.

23 Philip Selznick, TVA and the Grass Roots. A Study in the Sociology of Formal Organization, Berkeley und Los Angeles 1949, S. 13 ff. und S. 219 ff.

24 A. a. O., S. 13.

25 Gerhard Leibholz, "Repräsentativer Parlamentarismus und parteienstaatliche Demokratie", in: Kurt Kluxen (Hg.), Parlamentarismus, Köln und Berlin 1967 (= Neue Wissenschaftliche Bibliothek, Bd. 18), S. 351.

26 Max Weber, Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie, 4. Aufl., hg. von Johannes Winkelmann, Tübingen 1956, S. 567 ff.

27 Die folgenden Überlegungen gelten entsprechend auch für die Parlamente, die sich jedoch nicht durch die Errichtung von Beiräten anzupassen suchten und deren besondere Lösungsversuche hier nicht untersucht werden können.

28 Weber, Wirtschaft und Gesellschaft, a. a. O., S. 582.

29 Weisser, Die Problematik des Sachverständigenrates in politischen Angelegenheiten, a. a. O., S. 36 f., und Wittkämper, Grundgesetz und Interessenverbände, a. a. O., S. 191.

30 Otto Stammer (u. a.), Verbände und Gesetzgebung. Die Einflußnahme der Verbände auf die Gestaltung des Personalvertretungsgesetzes, Köln und Opladen 1965 (= Schriften des Instituts für politische Wissenschaft, Bd. 18), S. 221 ff. Vgl. auch Weber, Wirtschaft und Gesellschaft, a. a. O., S. 582 ff.

31 Lyman Bryson, "Notes on a Theory of Advice", in: Political Science Quarterly, Bd. 66, Nr. 3 (September 1951), S. 339. Vgl. hierzu Otto Stammer, "Gesellschaftliche Entwicklungsperspektiven und pluralitäre Demokratie", in: Zehntes Europäisches Gespräch: Sachverstand und Politik in der Demokratie, im Auftrag des Deutschen Gewerkschaftsbundes hg. von Heinz Küppers, Köln-Deutz 1962, S. 27 - 56. - Hinweise dafür, daß dieses Problem, so großes Gewicht ihm auch in der Gegenwart zukommt, grundsätzlichen Charakter hat, finden sich bei Wilhelm Hennis, "Rat und Beratung im modernen Staat", in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, hg. von Hans Muthesius, Frankfurt a. M. Januar 1963, Nr. 1, S. 8 - 13, und Francis Bacon, "Über das Beraten", in: ders., Essays, hg. von L. L. Schücking, Bremen 1946, S. 90 - 98.

32 Aus der großen Zahl der vielfach in Zeitschriften und Sammelwerken verstreuten Literatur sei insbesondere auf folgende Veröffentlichungen hingewiesen: Probleme der normativen Ökonomik und der wirtschaftspolitischen Beratung, hg. von Erwin v. Beckerath und Herbert Giersch, Berlin 1963 (= Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 29); Klaus Lompe, Wissenschaftliche Beratung der Politik. Ein Beitrag zur Theorie anwendender Sozialwissenschaften, Göttingen 1966 (= Wissenschaft und Gesellschaft, Schriften des Forschungsinstituts für Gesellschaftspolitik und beratende Sozialwissenschaft, Bd. 2); Otto Stammer, "Der Politikwissenschaftler als Berater der politischen Praxis", in: Wissenschaft und Praxis. Festschrift zum zwanzigjährigen Bestehen des Westdeutschen Verlages 1967, Köln und Opladen 1967, S. 35 - 64; Arnd Morkel, Politik und Wissenschaft. Möglichkeiten und Grenzen wissenschaftlicher Beratung in der Politik, Hamburg 1967 (= Zeitfragen, Bd. 2).

33 Hürgen Habermas, "Wissenschaft und Politik", in: Offene Welt, Nr. 86 (Dezember 1964), S. 413 - 423, (Zit. S. 415); vgl. auch ders., "Verwissenschaftlichte Politik und öffentliche Meinung", in: Humanität und politische Verantwortung, hg. von Richard Reich, Erlenbach-Zürich und Stuttgart, S. 54 - 73.

34 Hans Paul Bahrdt, "Die wissenschaftspolitische Entscheidung", in: atomzeitalter, 6. Jg., Nr. 6 (Juni 1964), S. 160; in diesem Sinne spricht Lyman Bryson, Notes on a Theory of Advice, a. a. O., S. 321 und 323 ff., von "stages of the decision-making process"; vgl. auch Fritz Morstein-Marx, Das Dilemma des Verwaltungsmannes, Berlin 1965 (= Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 26), S. 26; Stammer, Der Politikwissenschaftler als Berater der politischen Praxis, a. a. O., S. 45.

35 Stammer, Gesellschaftliche Entwicklungsperspektiven und pluralitäre Demokratie, a. a. O., S. 47 f.

36 Manfred Kuhn, "Der Experte im demokratischen Rechtsstaat. Ein Beitrag zur Kritik der Expertokratie", in: Schweizerische Juristenzeitung, 54. Jg., H. 20 (15. Oktober 1958), S. 301 - 305, und ders., "Grundzüge der Expertokratie", in: Modelle einer neuen Welt, hg. von Robert Jungk und Hans Josef Mundt, Bd. 3: Deutschland ohne Konzeption? Am Beginn einer neuen Epoche, München (usw.) 1964, S. 415 - 426; vgl. auch Ernst Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Bd. I: Allgemeiner Teil, 9. neubearb. Aufl. München und Berlin 1966, S. 74 f.

37 Josef H. Kaiser, Die Repräsentation organisierter Interessen, Berlin 1956, S. 248.

38 Stammer, Verbände und Gesetzgebung, a. a. O., S. 227; vgl. auch: ders., "Interessenverbände und Parteien", in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 9. Jg. (1957), S. 603; A. R. L. Gurland, "Interessenwahrnehmung in der Demokratie. Publizität als Aufgabe", in: Offene Welt, Nr. 57 (September/Oktober 1958), S. 527.

39 Arthur W. Macmahon, "Advisory Boards", in: Encyclopaedia of the Social Sciences, 6. Nachdruck New York 1951, Bd. 1, S. 609.

40 Ausnahmsweise kommt die Bezeichnung "Beirat" auch für Gremien mit Beschlußkompetenzen vor, z. B. im Fall des "Lottobeirats" in Berlin (§ 5 des Gesetzes über die Deutsche Klassenlotterie Berlin vom 5. Dezember 1958, GVBl. Bln. S. 1287) oder des "Beirats" der Industriegewerkschaft Metall (§ 27 der Satzung der Industriegewerkschaft Metall für die Bundesrepublik Deutschland vom 1. Januar 1963) und anderer Gewerkschaften.

41 Hacker, Die Beiräte für besondere Gebiete der Staatstätigkeit, a. a. O., S. 3 f.

42 PEP-Report, Advisory Committees, a. a. O., Kapitel I.

43 Vgl. hierzu Ernst Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, a. a. O., S. 1 ff.; Georg Jellinek, Allgemeine Staatslehre, 5. Neudruck der 3. Aufl. Berlin 1929, S. 618 f.; Thomas Ellwein, Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre, Stuttgart (usw.) 1966 (= Politik, Regierung und Verwaltung, Bd. 1), S. 65 ff., S. 122 f., S. 202 ff. - "Verwaltung" bedeutet im folgenden immer "öffentliche Verwaltung".

44 Lucien Mehl, in: Carl Hermann Uhle (Hg.), Die Entwicklung des öffentlichen Dienstes. Berichte, Vorträge, Diskussionsbeiträge, Köln (usw.) 1961, S. 339 f. (Die beiden letzten Klammern im Original.)

45 So werden z. B. die Heimarbeitsausschüsse (nach dem Heimarbeitsgesetz vom 14. Februar 1951, BGBl. I S. 191), die neben der Beratung der zuständigen Arbeitsbehörden vor allem die Aufgabe haben, als Tarifausschüsse über die Entgelte und Arbeitsbedingungen zu beschließen, nicht zu den Beiräten gerechnet; (vgl. Wilhelm Maus, "Die Beteiligung von Ausschüssen an Verwaltung und Normsetzung im Arbeitsrecht", in: Sozialreform und Sozialrecht. Beiträge zum Arbeits- und Sozialversicherungsrecht und zur Sozialpolitik, Festschrift für Walter Bogs, Berlin 1959, S. 185 f.). Dagegen ist der Bundesausschuß der Kriegsbeschädigten- und Kriegshinterbliebenenfürsorge beim Bundesminister des Innern ein Beirat, obwohl er als Körperschaft des öffentlichen Rechts errichtet ist und über die ihm zur Verfügung gestellten Mittel, Spenden und Stiftungen selbst entscheidet; (§ 10 der Satzung des Bundesausschusses der Kriegsbeschädigten- und Kriegshinterbliebenenfürsorge vom 31. Mai 1955).

46 Vgl. Franz Dornseiff, Der deutsche Wortschatz nach Sachgruppen, 5. Aufl. Berlin 1959, S. 367, wo "Beirat" nur in dieser Bedeutung (entsprechend "Berater" usw.) vorkommt.

47 Ausnahmsweise kann es vorkommen, daß der Name "Beirat" auch zur Bezeichnung von Sachverständigenkommissionen angewendet wird, z. B. im Fall des "Wissenschaftlichen Beirats für Wahlrechtsfragen" beim Bundesinnenministerium, der offensichtlich nur zur Vorbereitung eines neuen Wahlrechtsgesetzes errichtet worden ist, nicht aber zur ständigen Beratung des Ministeriums in Wahlrechtsfragen. Vgl. über die konstituierenden Sitzung den Bericht in: Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung, Nr. 27 vom 15. März 1967, S. 220.

48 Wirtschaftsräte werden in der Regel errichtet, um die Regierung und eventuell auch das Parlament zu allen gesetzgeberischen Maßnahmen auf dem gesamten Gebiet der Wirtschaftspolitik in einem sehr weiten Sinne zu beraten. Der Umfang des Beratungsthemas führte beispielsweise beim vorläufigen Reichswirtschaftsrat dazu, daß dieser sich praktisch in seine Ausschüsse auflöste, die zu jeweils speziellen Sachbereichen gebildet wurden; vgl. Harry Hauschild, Der vorläufige Reichswirtschaftsrat 1920 - 1926. Denkschrift, Berlin 1926, S. 3 f., und Ludwig Heyde, "Einige Grundsatz- und Strukturfragen zentraler Wirtschaftsräte", in: Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur, Festgabe für Alfred Müller-Armack, Berlin 1961, S. 98. - Zur Abgrenzung der Beiräte von den Wirtschaftsräten vgl. im Kapitel über die Entstehung der Beiräte die Diskussion über den preußischen und den deutschen Volkswirtschaftsrat.

49 Nach Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, a. a. O., S. 255, gehört es zu den "verfassungsrechtlichen Bindungen", daß Beiräte, neben der Beschränkung auf den "beratenden Charakter", als "'Fach'-Beiräte", d. h. "für einen auf bestimmte Sachgegenstände bezogenen und dadurch begrenzten Aufgabenkreis bestellt werden müssen".

50 Der Begriff der Interessenorganisation schließt hier und im folgenden den engeren Begriff des Interessenverbandes ein und bezieht sich darüber hinaus beispielsweise auch auf politische Parteien, Wirtschaftsunternehmen oder Behörden; vgl. zum Begriff der Organisation Renate Mayntz, Soziologie der Organisation, Reinbeck (bei Hamburg) 1963 (= rowohlts deutsche enzyklopädie, Bd. 166), S. 7 und 36 ff., und zum Begriff des Interessenverbandes Stammer, Interessenverbände und Parteien, a. a. O., S. 590.

51 Diese Unterscheidung orientiert sich an den strengen Vorschriften über die Mitglieder des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (§ 1 Abs. 3 des Gesetzes über die Bildung eines Sachverständigenrates ... vom 14. August 1963, BGBl. I S. 685) und entspricht der Sache nach, wenn auch nicht in der Wertung, der Unterscheidung, die Manfred Kuhn (Der Experte im demokratischen Rechtsstaat, a. a. O., S. 303 f.) zwischen "echten" und "unechten" Experten" macht.

52 Vgl. Stammer, Gesellschaftliche Entwicklungsperspektiven und pluralitäre Demokratie, a. a. O., S. 48.

53 Über die Bedeutung des "interessengebundenen Sachverstandes" für den Erfolg der Einflußnahme von Interessenverbänden vgl. Stammer, Verbände und Gesetzgebung, a. a. O., S. 221 f.

54 Die beiden Lehrbücher des Verwaltungsrechts, Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, a. a. O., und Hans J. Wolff, Verwaltungsrecht I, 6. Aufl. München und Berlin 1965 und Verwaltungsrecht II: Organisations- und Dienstrecht, München und Berlin 1962, enthalten keine Definition der Beiräte oder eine spezifische Begriffserklärung.

55 Wolff, Verwaltungsrecht II, a. a. O., S. 33 ff. (§§ 74, 75).

56 Diether Haas, "Ausschüsse in der Verwaltung", in: Verwaltungsarchiv, Bd. 49 (1958), S. 15. Haas stellt hierzu fest: "Das geltende Recht ist durchweg die Frucht tastender Improvisation."

57 Kipp, Entstehung, Aufgaben und Rechtsstellung von Hilfseinrichtungen von Regierung und Parlament, a. a. O., S. 513.

58 Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, a. a. O., S. 249.

59 A. a. O., S. 255.

60 Dies wird von Böckenförde nicht explizit behauptet, folgt aber aus seiner Darstellung: Die Aufzählung der Teile der Organisationsgewalt enthält 1. die innere Organisation des Ministeriums als Behörde, 2. die Bildung, Errichtung und Einrichtung des organisatorischen Unterbaues und 3. die Organisation des politischen Büros des Ministers. (A. a. O., S. 147 f.) In keinem dieser Teile der ministeriellen Organisationsgewalt können die Beiräte untergebracht werden, es sei denn, man sieht sie als Teil der inneren Organisation der Behörde an. Zur Begründung für das Recht, Beiräte zu errichten, bezieht sich Böckenförde ausdrücklich allein auf diese Aufzählung. (A. a. O., S. 255).

61 Vgl. hierzu Herbert Krüger, "Rechtsverordnung und Verwaltungsanweisung", in: Rechtsprobleme in Staat und Kirche, Festschrift für Rudolf Smend, Göttingen 1952 (= Göttinger Rechtswissenschaftliche Studien, Bd. 3), S. 211 - 241.

62 Arnold Köttgen, "Die Organisationsgewalt", in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Bd. 16, Berlin 1958, S. 179 ff.

63 Schon die regelmäßig verwendete Formulierung, daß ein Beirat b e i einer bestimmten Behörde errichtet ist - eine "sybillinische Ausdrucksweise", wie Diether Haas, (Ausschüsse in der Verwaltung, a. a. O., S. 18) meint - gibt Anlaß, diese Vorstellung kritisch zu betrachten.

64 Otto Bachof, "Teilrechtsfähige Verbände des öffentlichen Rechts. Die Rechtsnatur der Technischen Ausschüsse nach § 14 der Gewerbeordnung", in: Archiv des öffentlichen Rechts, Bd. 83, S. 146; vgl. hierzu auch Karl-Otto Nickusch, Die Nomativfunktion technischer Ausschüsse und Verbände als Problem der staatlichen Rechtsquellenlehre, Diss. jur. München 1964, S. 193.

65 Diese Wahl ist durch die Überlegungen angeregt worden, die Wheare, (Government by Committee, a. a. O., Preface) seiner Untersuchung voranstellt.

66 Ausführliche Darstellungen über einzelne Beiräte liegen nach Kenntnis des Verfassers in Deutschland nur über die Eisenbahnräte in Preußen bzw. später im Deutschen Reich vor: Alfred v. d. Leyen, "Die Vertretung der wirtschaftlichen Interessen bei den Eisenbahnen", in: Jahrbuch der Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reich, hg. von Gustav Schmoller, N. F. 12. Jg. (1888), S. 1071 - 1102, und Walter Falkenbach, Eisenbahnräte. Ihre geschichtliche Entwicklung, heutige Stellung im Rahmen der Eisenbahnverwaltung und ihre Bedeutung als Interessenvertretung der Wirtschaft, Diss. rer. pol. Frankfurt a. M. 1928. - Über drei Beiräte in der Bundesrepublik liegen kurze Berichte von Mitgliedern vor: Oswald v. Nell-Breuning, "Der Wohnungswirtschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wohnungsbau", in: Beiträge zur Theorie und Praxis des Wohnungsbaues, Festschrift zum 80. Geburtstag von Arnold

Knoblauch, Bonn 1959, S. 35 - 44, Woldemar Koch, "Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesminister für Wirtschaft", in: Probleme der normativen Ökonomik und der wirtschaftspolitischen Beratung, hg. von Erwin v. Beckerath und Herbert Giersch (= Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 29), S. 405 - 420, und Empfehlungen und Gutachten des Deutschen Ausschusses für das Erziehungs- und Bildungswesen 1953 - 1965. Gesamtausgabe, im Auftrag des Ausschusses besorgt von Hans Bohnenkamp, Walter Dirks und Doris Knab, Stuttgart 1966, S. 17 - 28.

67 Dieser Sachbereich der Politik wurde gewählt, weil er historisch für den Zweck der Untersuchung leicht abgrenzbar war und vor allem, weil in diesem Bereich Beiräte auf den ausgewählten Ebenen der öffentlichen Verwaltung sowie bei politischen Parteien und Interessenverbänden Beiräte bestanden, die einen Vergleich ermöglichten.

68 Die fünf Einzelfallstudien handelten über folgende Beiräte: Beirat für Vertriebenen- und Flüchtlingsfragen beim Bundesministerium für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte; Landesbeirat für Vertriebenen- und Flüchtlingsfragen beim Arbeits- und Sozialminister des Landes Nordrhein-Westfalen; Kreisbeirat für Vertriebenen- und Flüchtlingsfragen der Stadt Bonn; Ausschuß für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte beim Parteivorstand der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands; Lastenausgleichsausschuß des Bundes der Vertriebenen - Vereinigte Landsmannschaften und Landesverbände -.

69 Das Frageschema, das sich zugleich auch zur schriftlichen Befragung eignen sollte, enthielt folgende Punkte: 1. Name des Beirats - 2. Ressort, Abteilung (bei der der Beirat errichtet ist) - 3. Anlaß der Errichtung (z. B. Gesetz, Erlaß, Beschluß vom ...) - 4. Gründungsdatum (möglichst erste Sitzung) - 5. Bestellungsverfahren (z. B. Berufung der Mitglieder durch ... auf Vorschlag von ...; Wahl; Entsendung) - 6. Mitglieder: Zahl; Zusammensetzung (nicht Namen, sondern Herkunft der Mitglieder von bestimmten Behörden, Institutionen, Organisationen) - 7. Aufgabenstellung (möglichst detaillierter als "berät das Ministerium") - 8. Vorsitz (vom Ministerium wahrgenommen/vom Beirat gewählt) - 9. Geschäftsführung (vom Ministerium wahrgenommen/unabhängige Geschäftsstelle) - 10. Geschäftsordnung, Statut, Satzung vom ... - 11. Veröffentlichungen der Empfehlungen, Gutachten - 12. Besondere Bemerkungen.

70 Heiner Flohr, "Zur Frage des Einflusses der Wissenschaft auf die politische Willensbildung", in: Bauwelt, Nr. 25/26 = Stadtbauwelt, Nr. 2 (Berlin, 29. Juni 1964), S. 140 - 142. Die Untersuchung ist von Wendelin Wilhelm im Institut für Wohnungsrecht und Wohnungswirtschaft an der Universität Köln durchgeführt worden, die Veröffentlichung ist angekündigt. Die gleichen Fragen werden unter Einbeziehung weiterer wissenschaftlicher Beiräte bei Bundesministerien von Wendelin Wilhelm in seiner Disserta-

tion (vorläufiger Titel): "Probleme wissenschaftlicher Beiräte bei Bundesministerien unter besonderer Berücksichtigung des Wohnungswirtschaftlichen Beirats beim Bundeswohnungsbauministerium" (Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät der Universität Köln) behandelt.

Anmerkungen zu Kapitel II: DIE ENTSTEHUNG DER BEIRÄTE (S. 50 - 65)

1 Otto Hintze, "Die Entstehung der modernen Staatsministerien. Eine vergleichende Studie", in: ders., Staat und Verfassung. Gesammelte Abhandlungen zur allgemeinen Verfassungsgeschichte, hg. von Gerhard Oestreich (= Gesammelte Abhandlungen, Bd. 1), 2. erw. Aufl., Göttingen 1962, S. 285; in einigen Punkten wurden Hintzes Ergebnisse durch neuere Forschungen korrigiert: Vgl. Melle Klinkenborg, "Die kurfürstliche Kammer und die Begründung des Geheimen Rats in Brandenburg", in: Historische Zeitschrift, Bd. 14 (1915), S. 473 - 488, und Kurt Dülfer, "Studien zur Organisation des fürstlichen Regierungssystems in der obersten Zentralsphäre im 17. und 18. Jahrhundert", in: Archivar und Historker. Studien zur Archiv- und Geschichtswissenschaft. Zum 65. Geburtstag von Heinrich Otto Meisner, hg. von der Staatlichen Archivverwaltung im Staatssekretariat für innere Angelegenheiten, Berlin 1956, S. 237 - 253.

2 Für Brandenburg vgl. Klinkenborg, Die kurfürstliche Kammer und die Begründung des Geheimen Rats, a.a.O., S. 482 ff.; für Österreich Dülfer, Studien zur Organisation des fürstlichen Regierungssystems, a.a.O., S. 239 f.

3 Conrad Bornhak, Geschichte des preußischen Verwaltungsrechts, Bd. 1, Berlin 1884, S. 308 f.

4 Die Geheime Rats-Ordnung ist abgedruckt in: Acta Brandenburgia. Brandenburgische Regierungsakten seit Begründung des Geheimen Rates, Bd. I: 1604 - 1605, hg. von Melle Klinkenborg, Berlin 1927, Nr. 40, S. 91.

5 Gerhard Oestreich, Der Brandenburgisch-Preußische Geheime Rat vom Regierungsantritt des Großen Kurfürsten bis zu der Neuordnung im Jahre 1651. Eine behördengeschichtliche Studie, Würzburg 1937 (= Berliner Studien zur neueren Geschichte, Bd. 1).

6 Vgl. hierzu Böckenförde, Die Organisationsgewalt der Regierung, a.a.O., S. 187, und Herbert Krüger, Staatslehre, Stuttgart 1964, S. 889 f.

7 Die Darstellung stützt sich auf Hans Schneider, Der preußische Staatsrat 1817 bis 1918. Ein Beitrag zur Verfassungs- und Rechtsgeschichte Preußens, München und Berlin 1952, und Ernst Rudolf Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1889, Bd. 1, Stuttgart 1957, S. 156 ff.; kritisch äußern sich zum preußischen Staatsrat Gustav Schmoller, Preußische Verfassungs-, Verwaltungs- und Finanzgeschichte, Berlin 1921, S. 178, und Reinhart Koselleck, "Staat und Gesellschaft in Preußen 1815 - 1848", in: Moderne Deutsche Sozialgeschichte, hg. von Hans-Ulrich Wehler, Köln und Berlin 1966 (= Neue Wissenschaftliche Bibliothek, Bd. 10), S. 59.

8 Verordnung wegen Einführung des Staatsrats vom 20. März 1817, GS. S. 67; die Verordnung über den Staatsrat blieb zwar bis 1918 in Kraft, er wurde aber 1848, als der Vereinigte Landtag zusammentrat, suspendiert und tagte danach nur noch wenige Male in den Jahren 1854 bis 1856 und 1884 bis 1885.

9 Nach Schneider, Der preußische Staatsrat, a.a.O., S. 153, erledigte der Staatsrat von 1817 bis 1848 rund 600 Sachen, wovon mehr als die Hälfte Gesetzgebungsangelegenheiten waren. Von 1817 bis 1837 behandelte er 202 Gesetzgebungsvorschläge, von denen er rund ein Drittel ablehnte und die übrigen mit mehr oder weniger großen Änderungen dem König zur Vollziehung empfahl.

10 Verfassungsurkunde für das Königsreich Bayern vom 26. Mai 1818, zitiert nach: Dokumente zur Deutschen Verfassungsgeschichte, hg. von Ernst Rudolf Huber, Bd. 1, Stuttgart 1961, S. 142.

11 Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte, a.a.O., Bd. 1, S. 296 f. und S. 302 ff.

12 A.a.O., Bd. 1, S. 165 - 170.

13 A.a.O., Bd. 2, S. 491.

14 Carl Schurz, Lebenserinnerungen, Bd. 1, Berlin 1906, S. 112.

15 Vgl. hierzu die Darstellung in dem Kapitel über die "Wirtschaftsräte".

16 Friedrich Facius, Wirtschaft und Staat. Die Entwicklung der staatlichen Wirtschaftsverwaltung in Deutschland vom 17. Jahrhundert bis 1945, Boppard a. Rh. 1959 (= Schriften des Bundesarchivs, Bd. 6), S. 25.

17 Die Darstellung folgt den Angaben bei Richard v. Kaufmann, Die Vertretung der wirthschaftlichen Interessen in den Staaten Europas. Die Reorganisation der Handels- und Gewerbekammern und die Bildung eines volkswirthschaftlichen Centralorgans in Deutschland, Berlin 1879, S. 92.

18 Die Darstellung stützt sich auf L. Vischer, Die industrielle Entwicklung im Königreich Württemberg und das Wirken seiner Centralstelle für Gewerbe und Handel in ihren ersten 25 Jahren, Stuttgart 1875, und Karl Götz, Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg, 3. Aufl. (des Gaupp'schen Handbuchs), Tübingen und Leipzig 1904 (= Handbuch des Öffentlichen Rechts, III. I. 2), S. 364 - 378.

19 Vischer, Die industrielle Entwicklung im Königreich Württemberg, a. a. O., S. 2 f.

20 A. a. O., S. 67.

21 Die Angaben über die Zentralstelle für Gewerbe und Handel von 1848 gelten entsprechend auch für die Zentralstelle für Landwirtschaft in Württemberg.

22 Vischer, Die industrielle Entwicklung im Königreich Württemberg, a. a. O., S. 23.

23 Zitiert nach dem Abdruck des Statuts von 1856 bei Vischer, a. a. O., S. 32.

24 Hacker, Die Beiräte für besondere Gebiete der Staatstätigkeit, a. a. O., S. 81, zählt das Beirätekollegium der Zentralstelle für Gewerbe und Handel in Württemberg ebenso wie das entsprechende Kollegium der Zentralstelle für Landwirtschaft und die im folgenden Abschnitt behandelten beratenden Behörden in Preußen bedingt zu den Beiräten.

25 Publikandum, betreffend die veränderte Verfassung der obersten Staatsbehörden der Preußischen Monarchie in Beziehung auf die innere Landes- und Finanzverwaltung, vom 16. Dezember 1808, GS. S. 361: "Die Nation erhält eine, ihrem wahren Besten und dem Zweck angemessene Teilnahme an der öffentlichen Verwaltung, und dem ausgezeichneten Talent in jedem Stand und Verhältnis wird Gelegenheit eröffnet, davon zum allgemeinen Besten Gebrauch zu machen."

26 A. a. O., Art. 7, 1.

27 A. a. O., Art. 17, 1.

28 Hacker, Die Beiräte für besondere Gebiete der Staatstätigkeit, a. a. O., S. 45.

29 Die Einrichtung eines "Gesundheitsbeirats" hat eine ungewöhnlich kontinuierliche Geschichte: Die Wissenschaftliche Deputation bestand in Preußen bis 1921 und ging dann in den preußischen Landesgesundheitsrat über. (GS. 1921, S. 368.) Hiermit paßte sich Preußen an das Reich an, wo seit 1900 ein Reichsgesundheitsrat bestand. (RGBl. 1900 S. 306.) In der Bundesrepublik wurde die Tradition fortgesetzt durch den 1950 errichteten Bundesgesundheitsrat. (GMBl. 1950 S. 95.)

30 Die Darstellung stützt sich auf die Angaben bei Oldenburg, "Landes-Oekonomie-Kollegium", in: Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 3. Aufl., Jena 1910, Bd. 6, S. 331 - 333, Kaufmann, Die Vertretung der wirthschaftlichen Interessen in den Staaten Europas, a.a.O., S. 110 - 117, und Johannes Croner, Die Geschichte der Agrarischen Bewegung in Deutschland, Berlin 1909, S. 23 ff.

31 Im Landeskulturedict vom 14. September 1811 hieß es: "Wir werden ein Central-Bureau in Unserer Residenz errichten, welches die verschiedenen Associationen in Unseren sämmtlichen Staaten in gewisse Verbindung setzt, Berichte und Anfragen von ihnen fordert und erhält, nicht nur Rathschläge ertheilt, sondern auch durch die Besorgung von Werkzeugen ... (usw.) Hilfe leistet. Auch wird dieses Central-Bureau gerechte und zweckmäßige Wünsche des ländlichen Publikums, die ihm durch die Associationen zukommen, den obersten Staatsbehörden vortragen und empfehlen."

32 Als Ergebnis der finanziellen und organisatorischen Förderung durch das Landesoekonomie-Kollegium kann die wachsende Zahl der landwirtschaftlichen Vereine angesehen werden: Gegenüber 108 Vereinen in den Jahren 1820 bis 1840 wurden 1840 bis 1860 399 und 1860 bis 1870 weitere 420 Vereine gegründet, vgl. Kaufmann, Die Vertretung der wirthschaftlichen Interessen in den Staaten Europas, a.a.O., S. 111.

33 A.a.O., S. 116.

34 Zit. nach dem Abdruck des Statuts des Deutschen Landwirtschaftsrats bei Kaufmann, a.a.O., S. 336 ff.

35 Die Errichtung des vorläufigen Reichswirtschaftsrats in der Weimarer Republik ging auf die "durch Zufall" von Wichart v. Möllendorff wiederentdeckten Akten über die Gründung des preußischen Volkswirtschaftsrats zurück; vgl. Friedrich Glum, Der deutsche und der französische Reichswirtschaftsrat. Ein Beitrag zu dem Problem der Repräsentation der Wirtschaft im Staat, Berlin und Leipzig 1929 (= Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, H. 12), S. 9.

36 Forderung des 2. Kongresses des Zentralverbandes deutscher Industrieller vom 22. Februar 1878; ähnlich die Resolution des 8. Deutschen Handelstages vom 30. Oktober 1878: "Die Bildung eines volkswirtschaftlichen Senats als begutachtender staatlich anerkannter Beirat der Reichsregierung in wirtschaftlichen Fragen ist notwendig." Beides zit. nach Julius Curtius, Bismarcks Plan eines Deutschen Volkswirtschaftsrates, Heidelberg 1919, S. 11 f.

37 Forderung der Handelskammern in Wuppertal und Elberfeld 1877; zit. in: Hans Jürgen Teuteberg, Geschichte der industriellen Mitbestimmung in Deutschland. Ursprung und Entwicklung

ihrer Vorläufer im Denken und der Wirklichkeit des 19. Jahrhunderts, Tübingen 1961 (= Soziale Forschung und Praxis, Bd. 15), S. 357, Anm. 24.

38 So antwortete Bismarck kurz vor Erlaß der Verordnung zur Errichtung des preußischen Volkswirtschaftsrats auf eine entsprechende Eingabe der Handels- und Gewerbekammer in Plauen vom 11. September 1880 am 17. September 1880: "Ich bin mit Ihnen der Ansicht, daß bei der Vorbereitung der Gesetzentwürfe, welche die volkswirtschaftlichen Interessen betreffen, die Kritik derselben, die später davon durch die Ausführung betroffen werden ... erhöhte Bürgschaften für die zweckmäßige Gestaltung der Gesetze gewährt." (Zit. nach Curtius, Bismarcks Plan eines Deutschen Volkswirtschaftsrats, a. a. O., S. 15.) Bismarck hatte diese Argumente schon in seinem Immediatbericht vom 10. September 1880 (abgedruckt bei Glum, Der deutsche und der französische Reichswirtschaftsrat, a. a. O., S. 75) vertreten.

39 Rede Bismarcks zur Eröffnung des preußischen Volkswirtschaftsrats am 27. Januar 1881, in: Bismarck, Die gesammelten Werke, Bd. 12: Reden, bearb. von Wilhelm Schüssler, Berlin 1929, S. 147. - Die Forderung nach einem Wirtschaftsrat ist auch in der Publizistik und in der wissenschaftlichen Literatur erhoben worden. Hier ist besonders auf die Arbeit von Richard Kaufmann (Die Vertretung der wirthschaftlichen Interessen in den Staaten Europas. Die Reorganisation der Handels- und Gewerbekammern und die Bildung eines volkswirthschaftlichen Centralorgans in Deutschland, Berlin 1879) hinzuweisen. Kaufmann geht davon aus, daß keine Regierung, "sie habe noch so tüchtige, wissenschaftlich gebildete und im Verwaltungsfache erfahrene Beamte, die bei der Entscheidung der Maßnahmen zur Förderung der wirthschaftlichen Angelegenheiten des Landes der Auskunft und Mitwirkung der sachverständigen Kreise entrathen könnte." (A. a. O., S. 450). Er fordert daher, "dass für das deutsche Reich ein volkswirthschaftlicher Senat nach Analogie des französischen Conseil supérieur ins Leben gerufen werde." (A. a. O., S. 530.) In der vorgeschlagenen Einrichtung sieht er lediglich einen "Beirat, welcher keine andere Aufgabe hat, als sich gutachtlich an den Vorarbeiten für die Tätigkeit der wirklich gesetzgebenden Factoren zu beteiligen und gegebenen Falls den Bedürfnissen der wirthschaftlichen Lage entsprechende Anregungen zu geben." (A. a. O., S. 504.)

40 Die folgenden Angaben sind der Verordnung, betreffend die Errichtung eines Volkswirtschaftsrats vom 17. November 1880, GS. 367, entnommen.

41 Glum, Der deutsche und der französische Reichswirtschaftsrat, a. a. O., S. 12; vgl. auch Edgar Tatarin-Tarnheyden, Berufsverbände und Wirtschaftsdemokratie. Ein Kommentar zu Art. 165 der Reichsverfassung, Berlin 1930, S. 65.

42 Glum, Der deutsche und der französische Reichswirtschaftsrat, a. a. O., S. 12.

43 Vgl. hierzu die Stenogr. Berichte über die Verhandlungen des Reichstags, 4. Legislaturperiode, IV. Session 1881, 48. Sitzung am 24. Mai 1881, S. 1270 - 1289; 57. Sitzung am 10. Juni 1881, S. 1589 - 1611; 5. Legislaturperiode, I. Session 1881/82, 7. Sitzung am 1. Dezember 1881, S. 130 - 146. - Eine systematische Zusammenstellung der Argumente der Reichstagsabgeordneten für und wider den deutschen Volkswirtschaftsrat gibt Curtius, Bismarcks Plan eines Deutschen Volkswirtschaftsrats, a. a. O., S. 25 - 45.

44 Preußen sollte 75 der vorgesehenen 125 Mitglieder des deutschen Volkswirtschaftsrats stellen.

45 Abgeordneter Dr. Braun (Glogau), Stenogr. Berichte über die Verhandlungen des Reichstags, 4. Legislaturperiode, IV. Session 1881, 48. Sitzung am 24. Mai 1881, S. 1281 f.

46 Gegen diese Vermutungen wandte sich Bismarck: "Ein Nebenparlament, das liegt uns ja ganz und gar fern. Ich möchte sagen, da kommt bei Ihnen das Mißtrauen des argwöhnischen Alleinherrschers zum Vorschein, der keine andere Größe neben sich dulden will." (A. a. O., 5. Legislaturperiode, I. Session 1881/82, 7. Sitzung am 1. Dezember 1881, S. 139.) - Im einzelnen nachzuweisen, daß der Argwohn der Abgeordneten trotz dieser Versicherung Bismarcks berechtigt war, führt über den Rahmen dieser Untersuchung hinaus, so interessant diese Frage ist. Es sei daher auf die Urteile in der erwähnten Literatur verwiesen. Curtius (Bismarcks Plan eines Deutschen Volkswirtschaftsrats, a. a. O., S. 13) meint, "daß der Volkswirtschaftsrat sich zu einem 'Konkurrenzparlament' auswachsen sollte, mochte zwar nicht eines der nächsten Ziele sein, ... aber ganz gewiß lagen ihm (Bismarck) solche 'taktischen' Erwägungen nicht fern." Nach der Ansicht von Glum (Der deutsche und der französische Reichswirtschaftsrat, a. a. O., S. 11 f.) ist die Vermutung, Bismarck sei bestrebt gewesen, mit dem deutschen Volkswirtschaftsrat das Parlament aus den Angeln zu heben, nicht beweisbar. Teuteberg (Geschichte der industriellen Mitbestimmung, a. a. O., S. 362) hält die Furcht der Reichstagsabgeordneten und der politischen Parteien, daß Bismarck "mit dieser berufsständischen Vertretung zugleich eine Schwächung oder sogar Ausschaltung des ihm unbequemen Reichstags erstrebte", für berechtigt.

47 Abgeordneter Richter (Hagen), Stenogr. Berichte über die Verhandlungen des Reichstags, 4. Legislaturperiode, IV. Session, 57. Sitzung am 10. Juni 1881, S. 1603.

48 Abgeordneter v. Benda, a. a. O., 5. Legislaturperiode, I. Session 1881/82, 7. Sitzung am 1. Dezember 1881, S. 131.

49 Abgeordneter Braun (Glogau), a. a. O., 4. Legislaturperiode, IV. Session 1881, 48. Sitzung am 24. Mai 1881, S. 1281 f.

50 Abgeordneter Dr. Windthorst, a. a. O., S. 1287.

51 Abgeordneter Richter (Hagen), a. a. O., 57. Sitzung vom 10. Juni 1881, S. 1602.

52 Art. 165 der Weimarer Verfassung und Verordnung über den vorläufigen Reichswirtschaftsrat vom 4. Mai 1920, RGBl. S. 858.

53 Dies wird besonders deutlich in der Interpretation von Tatarin-Tarnheyden, (Berufsverbände und Wirtschaftsdemokratie, a. a. O.) hervorgehoben.

54 Angelsächsische Autoren haben unter anderem aufgrund dieser Überlegungen Beiräten den Vorzug gegenüber Wirtschaftsräten gegeben; vgl. Laski, A Grammar of Politics, a. a. O., S. 83 f., Arthur Salter, in: Vernon und Mansergh, Advisory Bodies, a. a. O., S. 7; Grazia, Public and Republic, a. a. O., S. 236 und 250. Für die Errichtung spezieller Beratungsgremien anstelle zentraler Wirtschaftsräte plädiert auch Rolf Gebert, Bundeswirtschaftsrat und Conseil Economique. Die französischen Erfahrungen als Hinweis auf die Zweckmäßigkeit deutscher Pläne zur Errichtung eines zentralen Wirtschaftsrates, Diss. jur. Mainz 1961, S. 168.

55 Eine ausführliche Übersicht bis 1954 gibt Heinz-Bernhard Most, Die Einbeziehung politisch-sozialer Kräftegruppen in das Verfassungsgefüge. Dargestellt an den Wirtschaftsräten in Deutschland, Frankreich, Belgien und den Niederlanden sowie denen der europäischen Supranationalen Gemeinschaften, Diss. jur. Göttingen 1954; darüber hinaus bis 1962 unterrichtet Raymond Krisam, Die Beteiligung der Arbeitnehmer an der öffentlichen Gewalt. Ideen und Wirklichkeit der Wirtschafts- und Sozialräte in Europa, Leiden 1963 (= Europäische Aspekte, Reihe D, Nr. 3).

56 Most, Die Einbeziehung politisch-sozialer Kräftegruppen in das Verfassungsgefüge, a. a. O., S. 17.

57 Bericht über die Ergebnisse der Beratungen des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesminister für Wirtschaft mit dem Thema: "Probleme des Zusammenwirkens von staatlichen und nicht-staatlichen Kräften in der Wirtschaftspolitik", in: MBL. des Bundesministers für Wirtschaft, 16. Jg., Nr. 15 (15. August 1964), S. 162 - 164.

Anmerkungen zu Kapitel III: DIE ENTWICKLUNG DER BEIRÄTE VON DER GRÜNDUNG DES DEUTSCHEN REICHS BIS ZUR GEGENWART (S. 66 - 93)

1 Die Darstellung folgt im wesentlichen v. d. Leyen, Die Vertretung der wirtschaftlichen Interessen bei den Eisenbahnen, a. a. O., und Falkenbach, Eisenbahnbeiräte, a. a. O.

2 So verzeichnete etwa der Brockhaus (Bd. 2 der 14. Aufl., Leipzig 1898) unter dem Stichwort "Beiräte" nur die Eisenbahnbeiräte.

3 Daß die Landwirtschaft bei diesen Gesprächen und in der Anfangszeit in dem Eisenbahnausschuß noch nicht vertreten war, begründet Falkenbach, Eisenbahnbeiräte, a. a. O., S. 27, damit, daß lediglich Vertreter öffentlich-rechtlicher Organisationen in den Ausschuß berufen worden seien, eine solche aber für die Landwirtschaft noch nicht bestanden habe.

4 Rundschreiben des Reichseisenbahnamtes vom 11. Januar 1875, in: Anlagen zu den Stenogr. Berichten über die Verhandlungen des Hauses der Abgeordneten, 14. Legislaturperiode, II. Session 1880/81, Drucks. Nr. 48, Anlage A.

5 Bis Ende 1876 sind bei zehn von fünfzig Eisenbahnverwaltungen, darunter bei fast allen preußischen Staatsbahnverwaltungen, der Empfehlung entsprechende Einrichtungen gegründet worden. Eine Übersicht gibt Falkenbach, Eisenbahnbeiräte, a. a. O., S. 24 und 30 ff.

6 Die Bezeichnung "Beirat" ist zuerst in Württemberg verwendet worden, als 1881 der "Beratende Ausschuß der Verkehrsinteressenten" aus Handel, Gewerbe und Landwirtschaft in den "Beirat der Verkehrsanstalten" umgewandelt wurde.

7 Vgl. hierzu und zu den fiskalischen Interessen des Reichs: Werner Rosenberg, "Die staatsrechtliche Stellung der Reichseisenbahnen", in: Annalen des Deutschen Reichs für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft, Jg. 1902, Nr. 1, S. 29 ff.

8 Dies gilt für alle politischen Systeme in unterschiedlichem Ausmaß. Eine hervorragende Bedeutung kommt dieser Beobachtung unter den Bedingungen totalitärer politischer Systeme und unter Besatzungsregimen zu. Außer den noch zu behandelnden Beiräten im Dritten Reich und während der alliierten Besatzung nach dem Zweiten Weltkrieg sei hier auf die in dieser Hinsicht aufschlußreichen Gouvernmentsräte in deutschen Kolonien hingewiesen; vgl. H. Edler v. Hoffmann, Deutsches Kolonialrecht, Leipzig 1907 (= Sammlung Göschen, Bd. 318), S. 44 ff.; über die besonderen diesbezüglichen Regelungen in Kiautschou vgl. Wörterbuch des Deutschen Staats- und Verwaltungsrecht, a. a. O., Bd. 2, S. 509 f.

9 Falkenbach, Eisenbahnbeiräte, a.a.O., S. 31.

10 Erlaß vom 27. Juni 1878, abgedruckt in: Anlagen zu den Stenogr. Berichten über die Verhandlungen des Hauses der Abgeordneten, 14. Legislaturperiode, II. Session 1880/81, Drucks. Nr. 48, Anlage C.

11 Diese Interpretation ist vom Minister für öffentliche Arbeiten allerdings erst nachträglich öffentlich vertreten worden: "Es war einer der Hauptgründe für die Errichtung (der Eisenbahnräte), daß man die auch früher schon häufig vorgekommenen Tarifdebatten aus der Landesvertretung nach Möglichkeit verbannen und in sachverständige Körperschaften verlegen wollte, damit die Eisenbahnverwaltung vor Mißgriffen behütet würde." (Stenogr. Berichte über die Verhandlungen des Hauses der Abgeordneten, 16. Legislaturperiode, III. Session 1888, 23. Sitzung am 22. Februar 1888, S. 610 f.) Ähnliche antiparlamentarische Motive finden sich auch in der Begründung zu dem Vorschlag, den elsaß-lothringischen Eisenbahnausschuß entsprechend dem preußischen Landeseisenbahnrat gesetzlich zu fundieren: "Eine solche Kompetenzerweiterung wäre nach verschiedenen Richtungen hin von Vorteil. Die Wünsche und Beschwerden einer Korporation, zu welcher die Elite der elsässischen und lothringischen Großindustriellen gehörte, könnten nicht in derselben Weise ignoriert werden, wie die Wünsche und Beschwerden eines einzelnen Abgeordneten. Der einstimmige Beschluß eines Eisenbahnrats, welcher aus den berufenen Vertretern der Handelskammern, Landwirtschaftsvereine, Industrieverbände etc. bestände, hätte doch ein ganz anderes Gewicht, als die subjektive Meinungsäußerung einer beliebigen Privatperson, die zufälligerweise ein Reichstagsmandat bekleidet." (Rosenberg, Die staatsrechtliche Stellung der Reichseisenbahnen, a.a.O., S. 31.)

12 Generalbericht der XII. Kommission, betreffend den Erwerb mehrerer Privateisenbahnen für den Staat, Anlagen zu den Stenogr. Berichten über die Verhandlungen des Hauses der Abgeordneten, 14. Legislaturperiode, I. Session 1879/80, Drucks. Nr. 60, S. 2.

13 Gesetz, betreffend die Einsetzung von Bezirkseisenbahnräten und eines Landeseisenbahnrates für die Staatseisenbahnverwaltung vom 1. Juni 1882, GS. 313. - In den Jahren 1877 bis 1882 richteten auch die übrigen Staaten im Deutschen Reich Eisenbahnbeiräte ein, jedoch nicht aufgrund von Gesetzen und auch nicht als Beirätesystem. In den Jahren 1880 bis 1887 übernahmen die meisten europäischen Länder mit Staatsbahnsystemen ebenfalls diese Einrichtungen. Sogar Länder mit reinem Privateisenbahnsystem interessierten sich für die preußischen Eisenbahnräte. Vgl. hierzu: v. d. Leyen, Die Vertretung der wirtschaftlichen Interessen bei den Eisenbahnen, a.a.O., S. 13 ff. und 31 f.; ders., "Eisenbahn-Beiräte", in: Wörterbuch des Deutschen Staats- und Verwaltungsrecht, begründet von Karl Freiherrn von Stengel, 2. Aufl. hg. von Max Fleischmann, Bd. 1, Tübingen 1914, S. 673 f.; Der

preußische Landeseisenbahnrat in den ersten fünfundzwanzig Jahren seiner Tätigkeit (1883 - 1908). Denkschrift, dem Landeseisenbahnrat überreicht vom Minister für öffentliche Arbeiten, Berlin 1908, S. 14.

14 In der Bundesrepublik sind Eisenbahnräte nicht errichtet worden. Die beratende Mitwirkung der Verkehrsinteressenten ist nach einer Zwischenstufe in der Weimarer Republik, als neben dem Beirat ein Verwaltungsrat bestand, in eine beschließende Mitwirkung im Verwaltungsrat der Bundesbahn umgewandelt worden. Vgl. Bundesbahngesetz vom 13. Dezember 1951, BGBl. I S. 955, § 10.

15 Die folgenden Angaben über die Bezirkseisenbahnräte und den Landeseisenbahnrat in Preußen sind dem entsprechenden Gesetz vom 1. Juni 1882, GS. 313, entnommen.

16 Eine Liste der Mitglieder bis 1908 mit Angabe des Wohnorts und des "Standes" enthält: Der preußische Landeseisenbahnrat in den ersten fünfundzwanzig Jahren seiner Tätigkeit, a. a. O., S. 108 ff., Anlage 8.

17 Die Geschäftsordnung des Landeseisenbahnrats ist abgedruckt: A. a. O., S. 104 ff., Anlage 6.

18 Die Geschäftsordnung des ständigen Ausschusses ist abgedruckt: A. a. O., S. 107 ff., Anlage 7.

19 Über die ersten fünf Jahre berichtet v. d. Leyen, Die Vertretung der wirtschaftlichen Interessen bei den Eisenbahnen, a. a. O., S. 17 ff.; über die ersten 25 Jahre vgl. Der preußische Landeseisenbahnrat in den ersten fünfundzwanzig Jahren seiner Tätigkeit, a. a. O., S. 86 ff. Dort heißt es: "Die Tätigkeit, die der Landeseisenbahnrat in dem ersten Vierteljahrhundert seines Bestehens entfaltet hat, ist ... eine durchaus ersprießliche gewesen ... In der ganz überwiegenden Mehrzahl der Fälle hat die Staatsregierung dem Gutachten des Landeseisenbahnrats folgen und die von ihm beantragten Maßnahmen einführen können."

20 Hacker, Die Beiräte für besondere Gebiete der Staatstätigkeit, a. a. O., S. 90.

21 Diese kritischen Bemerkungen, vornehmlich von Abgeordneten beider Häuser des preußischen Landtages, zitiert Leyen, Die Vertretung der wirtschaftlichen Interessen bei den Eisenbahnen, a. a. O., S. 28.

22 Falkenbach, Eisenbahnbeiräte, a. a. O., S. 74.

23 Vgl. Stenogr. Berichte über die Verhandlungen des Reichstags, 7. Legislaturperiode, V. Session 1889/90, 21. Sitzung am 22. November 1889, S. 449.

24 Erlaß, betreffend die Errichtung eines Kolonialrats vom 10. Oktober 1890, RGBl. S. 179 - Als die Kolonialabteilung des Auswärtigen Amts 1907 in das Kolonialamt umgewandelt wurde, ist der Kolonialrat aufgehoben und durch Sachverständigenkonferenzen ersetzt worden; Erlaß vom 17. Februar 1908, RGBl. S. 28; vgl. auch Hoffmann, Deutsches Kolonialrecht, a.a.O., S. 40.

25 Vgl. Mitgliederliste von 1904, in: Handbuch des Deutschen Reichs, 1904, bearb. im Reichsamt des Innern, 29. Jg., Berlin 1904, S. 57 ff.

26 Stenogr. Berichte über die Verhandlungen des Reichstags, 10. Legislaturperiode, I. Session 1898/00, 105. Sitzung am 16. Mai 1900, S. 5543 A.

27 A.a.O., 53. Sitzung am 10. März 1899, S. 1453 ff.

28 § 3 des Börsengesetzes vom 22. Juni 1896, RGBl. S. 157.

29 Begründung zum Entwurf eines Börsengesetzes, in: Annalen des Deutschen Reichs für Gesetzgebung, Verwaltung und Statistik, Jg. 1895, S. 885 ff.

30 §§ 38, 39 des Gesetzes über das Auswanderungswesen vom 9. Juni 1897, RGBl. S. 470; die Mitgliederliste des Auswanderungsbeirats von 1914 ist abgedruckt in: Handbuch des Deutschen Reichs, 1914, S. 55. - Nach Hacker, Die Beiräte für besondere Gebiete der Staatstätigkeit, a.a.O., S. 90, tagte der Auswanderungsbeirat bis 1903 nur einmal. - Der Auswanderungsbeirat ist 1924 durch Verordnung vom 14. Februar 1924, RGBl. I S. 107, aufgehoben und durch einen neuen Beirat ersetzt worden, der Fürsorgemaßnahmen für die Auswanderer beraten sollte.

31 Über den Wirtschaftlichen Ausschuß zur Vorbereitung von Handelsverträgen vgl.: Walther Lotz, "Die Handelspolitik des Deutschen Reichs unter Graf Caprivi und Fürst Hohenlohe", in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, XCII: Beiträge zur neuesten Handelspolitik Deutschlands, Bd. 3, Leipzig 1901, S. 180 ff.; Adolf Wermuth, Ein Beamtenleben. Erinnerungen, Berlin 1922, S. 218 ff.; "Handel und Gewerbe". Zeitschrift für die zur Vertretung von Handel und Gewerbe gesetzlich berufenen Körperschaften, 6. Jg., Nr. 4 (29. Oktober 1898), S. 47 f. und 7. Jg., Nr. 38 (29. September 1900), S. 545, (Mitgliederliste des Wirtschaftlichen Ausschusses).

32 § 43 des Gesetzes, betreffend die Bekämpfung gemeingefährlicher Krankheiten vom 30. Juni 1900, RGBl. S. 306.

33 Vgl. die Mitgliederliste von 1914, in: Handbuch des Deutschen Reichs, 1914, a.a.O., S. 233 ff.; die Zahl der Mitglieder war zehn Jahre früher nur 79, vgl. Mitgliederliste von 1904, in: Handbuch des Deutschen Reichs, 1904, a.a.O., S. 203 ff.

34 § 72 des Gesetzes über die privaten Versicherungsunternehmungen vom 12. Mai 1901, RGBl. S. 139, und §§ 8 bis 12 der Verordnung, betreffend Verfahren und Geschäftsgang des Kaiserlichen Aufsichtsamts für Privatversicherung vom 23. Dezember 1901, RGBl. S. 498. - Der Versicherungsbeirat besteht noch in der Gegenwart, vgl. §§ 2 bis 6 der 3. Durchführungsverordnung zum Gesetz über die Errichtung des Bundesaufsichtsamts für das Versicherungs- und das Bausparwesen vom 25. März 1953, BGBl. I S. 75.

35 Zu solchen Entscheidungen wurden jeweils zwei der Beiratsmitglieder in der alphabetischen Reihenfolge ihrer Namen hinzugezogen. Ihnen standen drei Mitglieder des Aufsichtsamt gegenüber.

36 Die Mitgliederzahl wurde auf Beschluß des Bundesrats 1904 auf 48 (Bekanntmachung vom 20. Mai 1904, RGBl. S. 215), 1908 auf 52 (Bekanntmachung vom 21. November 1908, RGBl. S. 634) und 1919 auf 60 (Bekanntmachung vom 22. Mai 1919, RGBl. S. 488) erhöht.

37 Vgl. die Mitgliederliste von 1913, in: Handbuch des Deutschen Reichs, 1913, a.a.O., S. 280 ff. (Das sonst herangezogene Handbuch von 1914 wurde in diesem Fall nicht verwendet, da 1914 ein Viertel der Mitglieder zu diesem Zeitpunkt nicht berufen waren.)

38 Robert Graf Hue de Grais, Handbuch der Verfassung und Verwaltung in Preußen und dem Deutschen Reiche, 20. Aufl., Berlin 1910, S. 22; Mitgliederliste von 1914, in: Handbuch des Deutschen Reichs, 1914, a.a.O., S. 226 f. - Vorgänger dieses Beirats war die 1892 gegründete Kommission für Arbeiterstatistik, vgl. Regulativ der Kommission für Arbeiterstatistik, in: Annalen des Deutschen Reichs, a.a.O., Jg. 1894, S. 484.

38a §§ 17 bis 23 des Hausarbeitsgesetzes vom 20. Dezember 1911, RGBl. S. 976. - Die Fachausschüsse für Hausarbeiter sind später in die Heimarbeitsausschüsse umgewandelt worden, die vorwiegend Beschlußbefugnisse haben; vgl. § 18 des Heimarbeitsgesetzes vom 14. Februar 1951, BGBl. I S. 191.

39 Im Reichsversicherungsamt, nicht zu verwechseln mit dem erwähnten Aufsichtsamt für Privatversicherung, wurden Vertreter der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber als Beisitzer und als nicht-ständige Mitglieder der Versicherungsämter ernannt; Reichsversicherungsordnung vom 19. Juli 1911, RGBl. S. 509.

40 Mitgliederliste 1914, in: Handbuch des Deutschen Reichs, 1914, a.a.O., S. 194 ff.

41 § 197 Abs. 3 des Änderungsgesetzes zum Allgemeinen Berggesetz vom 14. Juli 1905, GS. S. 307.

42 §§ 8 ff. der Verordnung vom 21. Dezember 1908, GVBl. Bay. S. 1138.

43 § 17 des Gesetzes, betreffend die Herstellung und den Aufbau von Wasserstraßen vom 1. April 1905, GS. S. 179, und Verordnung, betreffend die Einsetzung von Wasserstraßenbeiräten für die Staatliche Wasserbauverwaltung vom 25. Februar 1907, GS. S. 31.

44 Verordnung vom 25. November 1908, GVBl. Bay. S. 195.

45 Gesetz, betreffend den Aufbau der deutschen Wasserstraßen und die Erhebung der Schiffahrtsangaben vom 24. Dezember 1911, RGBl. S. 1137.

46 Hacker, Die Beiräte für besondere Gebiete der Staatstätigkeit, a. a. O., S. 78 ff.

47 Die drei Beiratssysteme (Eisenbahnbeiräte, Wasserstraßenbeiräte in Preußen und im Reich) sind dabei jeweils nur als ein Beirat gezählt worden.

48 Beiräte sind demnach in Deutschland schon eine weitverbreitete Einrichtung gewesen, als in Großbritannien und in den USA die ersten Beiräte gegründet wurden. 1902, als in Deutschland wenigstens 22 Beiräte bestanden, gab es in diesen beiden Ländern je einen Beirat; Großbritannien: Der PEP-Report, Advisory Committees, a. a. O., S. 3, nennt als ersten britischen Beirat das 1899 gegründete Trustee Savings Banks Inspection Committee, das jedoch sowohl Beratungs- als auch Überwachungsaufgaben hatte. Nach der Auffassung von A. Perkins, "Permanent Advisory Committees to the British Government Departments", in: The American Political Science Review, Bd. 34, Nr. 1 (Februar 1940), S. 86, ist das 1904 gegründete Committee on Tropical Diseases Research Fund beim Colonial Office der erste Beirat in Großbritannien. USA: Norman N. Gill, "Permanent Advisory Committees in the Federal Government", in: The Journal of Politics, Bd. 2 (November 1940), S. 412, nennt das 1901 gegründete Bord of Visitors of the Bureau of Standards als ersten Beirat in den USA.

49 Gesetz über die Ermächtigung des Bundesrats zu wirtschaftlichen Maßnahmen vom 4. August 1914, RGBl. S. 327; vgl. Richard Kahn, Rechtsbegriffe der Kriegswirtschaft. Ein Versuch der Grundlegung des Kriegswirtschaftsrechts, München 1918, S. 14.

50 Deutlicher noch als in Deutschland, wo die Entwicklung der Beiräte schon vor dem Ersten Weltkrieg weit fortgeschritten war, haben die kriegswirtschaftlichen Erfordernisse in Großbritannien die Entstehung einer großen Zahl von Beiräten gefördert. Vgl. John A. Fairlie, "Advisory Committees in British Administration", in: The American Political Science Review, Bd. 20, Nr. 4 (November 1926), S. 813 - 815. Fairlie zählt 59 Beiräte auf, die während des Ersten Weltkriegs in Großbritannien gegründet worden sind.

51 §§ 2 bis 5 der Bekanntmachung über die Errichtung der Reichsfuttermittelstelle vom 23. Juli 1915, RGBl. S. 455.

52 § 11 der Bekanntmachung über die Errichtung von Preisprüfungsstellen und die Versorgungsregelung vom 15. September 1915, RGBl. S. 607.

53 § 2 der Bekanntmachung über die Kartoffelversorgung vom 9. Oktober 1915, RGBl. S. 647.

54 Weitere Beiräte wurden errichtet bei der Reichsfleischstelle (§§ 2 bis 5 der Bekanntmachung über die Fleischversorgung vom 27. März 1916, RGBl. S. 199), der Reichsbranntweinstelle (§ 2 der Bekanntmachung über die Regelung des Verkehrs mit Branntwein vom 15. April 1916, RGBl. S. 279 und §§ 3 und 4 der Ausführungsbestimmungen hierzu vom 22. April 1916, RGBl. S. 323), der Reichsstelle für Gemüse und Obst (§ 2 der Bekanntmachung über die Gründung einer Reichsstelle für Gemüse und Obst vom 18. Mai 1916, RGBl. S. 391), dem Kriegsernährungsamt (§§ 4 und 5 der Bekanntmachung über die Errichtung eines Kriegsernährungsamts vom 22. Mai 1916, RGBl. S. 402; über diesen Beirat vgl. auch Karl Helfferich, Der Weltkrieg, Bd. 2: Vom Kriegsausbruch bis zum uneingeschränkten U-Boot-Krieg, Berlin 1919, S. 180 ff.), der Kriegswirtschaftsstelle für Druckpapier (§1 der Bekanntmachung über Druckpapier vom 3. Juni 1916, RGBl. S. 436, und § 1 der Bekanntmachung vom 20. Juni 1916, RGBl. S. 534), der Reichsbekleidungsstelle (§§ 4 bis 6 der Bekanntmachung über die Regelung des Verkehrs mit Web-, Wirk- und Strickwaren für die bürgerliche Bevölkerung vom 10. Juli 1916, RGBl. S. 463, und vom 23. Dezember 1916, RGBl. S. 1420), der Reichsstelle für Speisefette (§ 4 der Bekanntmachung über Speisefette vom 20. Juli 1916, RGBl. S. 755), der Reichssackstelle (§ 4 der Bekanntmachung über Säcke vom 27. Juli 1916, RGBl. S. 834), beim Reichskommissar für Übergangswirtschaft (§ 3 der Bekanntmachung über die Bestellung eines Reichskommissars für Übergangswirtschaft vom 3. August 1916, RGBl. S. 885, und vom 22. November 1917, RGBl. S. 1064), die Gläubigerbeiräte (§§ 29 bis 32 der Bekanntmachung über die Geschäftsaufsicht zur Abwendung des Konkurses vom 14. Dezember 1916, RGBl. S. 1363 - die Gläubigerbeiräte übten unter bestimmten Umständen auch Entscheidungsbefugnisse aus.), beim Reichskommissar für Kohlenverteilung (§ 5 der Bekanntmachung über die Bestellung eines Reichskommissars für die Kohlenverteilung vom 28. Februar 1917, RGBl. S. 193), beim Überwachungsausschuß der Schuhindustrie (§ 4 der Bekanntmachung über die Errichtung von Herstellungs- und Vertriebsgesellschaften für die Schuhindustrie vom 17. März 1917, RGBl. S. 236 und vom 26. Juli 1917, RGBl. S. 666), beim Reichskommissar für Elektrizität und Gas (§ 5 der Bekanntmachung über die Bestellung eines Reichskommissars für Elektrizität und Gas vom 30. August 1917, RGBl. S. 783, und vom 3. Oktober 1917,

RGBl. S. 879), der Reichsstelle für Schuhwaren (§ 2 der Bekanntmachung über die Errichtung einer Reichsstelle für Schuhwaren vom 28. Februar 1918, RGBl. S. 100), der Reichsstelle für wirtschaftliche Demobilmachung (§ 1 der Verordnung über die wirtschaftliche Demobilmachung vom 7. November 1918, RGBl. S. 1292).

55 Vgl. Johannes Karl Richter, Die Reichszentrale für Heimatdienst, Diss. phil. Berlin 1963; ein Teilabdruck, der die Entstehung der Reichszentrale für Heimatdienst und deren Beirat ausführlich darstellt, findet sich in: Das Parlament, Nr. 25 vom 19. Juni 1963, Beilage: Aus Politik und Zeitgeschehen.

56 § 2 der Bekanntmachung über die Fleischversorgung vom 27. März 1916, RGBl. S. 199.

57 Dies war vorher nicht üblich, wenn auch nur in einem Fall, nämlich bei den Wasserstraßenbeiräten in Preußen, ausdrücklich vorgeschrieben war, daß "unmittelbare, besoldete Staatsbeamte" nicht zu Mitgliedern berufen werden konnten. Vgl. Art. 3 und 7 der Verordnung, betreffend die Einsetzung von Wasserstraßenbeiräten für die staatliche Wasserbauverwaltung vom 25. Februar 1907, GS. S. 31.

58 Kahn, Rechtsbegriffe der Kriegswirtschaft, a. a. O., S. 27.

59 § 1 der Verordnung über die wirtschaftliche Demobilmachung vom 7. November 1918, RGBl. S. 1292.

60 Vgl. Ernst Heymann, Die Rechtsreform der militärischen Kriegswirtschaft als Grundlage des neuen deutschen Industrierechts, Marburg 1921, (= Arbeiten zum Handels-, Gewerbe- und Landwirtschaftsrecht, Bd. 34), S. 147.

61 Kahn, Rechtsbegriffe der Kriegswirtschaft, a. a. O., S. 27.

62 Der Begriff "Verbraucher" ist hier unklar, da nicht deutlich wird, ob im Einzelfall die Endverbraucher oder industrielle Abnehmer gemeint sind.

63 Kahn, Rechtsbegriffe der Kriegswirtschaft, a. a. O., S. 37.

64 Erlasse vom 19. November 1918, RGBl. S. 1319; vom 24. März 1919, RGBl. S. 327; vom 15. September 1919, RGBl. S. 1519; vom 30. März 1920, RGBl. S. 379; Gesetz vom 30. Dezember 1920, RGBl. 1921, S. 75.

65 Der Beirat beim Reichskommissar für Elektrizität und Gas wurde 1917 zusammen mit den Kompetenzen dieses Reichskommissars von dem Reichskommissar für Kohlenverteilung übernommen (§ 4 der Bekanntmachung über Elektrizität und Gas vom 3. Oktober 1917, RGBl. S. 879) und 1919 in erweiterter Zusammensetzung im Gesetz über die Sozialisierung der Elektrizität beibehalten (Gesetz vom 31. Dezember 1919, RGBl. 1920 S. 19). Der Beirat der Reichsstelle für Branntwein blieb bestehen, als

die Reichsstelle 1918 in die Reichsmonopolverwaltung umgewandelt (§§ 71 und 77 des Gesetzes über das Branntweinmonopol vom 26. Juli 1918, RGBl. S. 887) und als sie 1922 auf eine neue gesetzliche Grundlage gestellt wurde (Gesetz über das Branntweinmonopol (= Anlage 14 des Gesetzes über Änderungen im Finanzwesen) vom 8. April 1922, RGBl. S. 405).

66 § 93 der Verfassung, RGBl. 1919 S. 1401, und Verordnung vom 14. April 1922, RGBl. II S. 77; § 98 der Verfassung, RGBl. 1919 S. 1402, und Verordnung vom 26. Januar 1925, RGBl. II S. 5. - Auf die ungewöhnliche Tatsache, daß bestimmte Beiräte in der Verfassung vorgeschrieben werden, wies Arthur W. Macmahon, Advisory Boards, a. a. O., S. 610, in seinem auf internationale Beobachtungen begründeten Artikel hin.

67 Handbuch des Deutschen Staatsrechts, hg. von Gerhard Anschütz und Richard Thoma, Bd. 1, Tübingen 1930 (= Das öffentliche Recht der Gegenwart, Bd. 28), S. 581, Anm. 6.

68 §§ 3 ff. des Reichspostfinanzgesetzes vom 18. März 1924, RGBl. I S. 287.

69 Handbuch des Deutschen Staatsrechts, a. a. O., S. 581, Anm. 6.

70 Werner Weber, Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, Göttingen 1953 (= Göttinger rechtswissenschaftliche Studien, H. 9), S. 23 f.

71 Eine Anzahl von Beiräten in der Weimarer Republik nennt Finer, Officials and the Public, a. a. O., S. 28.

72 §§ 2 ff. der Verordnung über die soziale Kriegsbeschädigten- und Kriegshinterbliebenenfürsorge vom 8. Februar 1919, RGBl. S. 187. - Der Reichsausschuß der Kriegsbeschädigten- und Kriegshinterbliebenenfürsorge ist nach dem Zweiten Weltkrieg in der Bundesrepublik neu gegründet worden.

73 § 3 des Reichsausgleichsgesetzes vom 24. April 1920, RGBl. S. 597.

74 § 4 des Luftverkehrsgesetzes vom 1. August 1922, RGBl. I S. 681.

75 § 6 des Gesetzes zur Abänderung des Gesetzes über den Verkehr mit Kraftfahrzeugen vom 21. Juli 1923, RGBl. I S. 743.

76 Genehmigung zur Benutzung einer Funksendeanlage der Deutschen Reichspost für die Zwecke des Unterhaltungsrundfunks und Richtlinien für den Nachrichten- und Vortragsdienst der Rundfunkgesellschaften, 1926, abgedruckt in: Hans Bredow, Vier Jahre Deutscher Rundfunk, Berlin 1927, S. 31 ff.

77 Handbuch des Deutschen Staatsrechts, a. a. O., Bd. 1, S. 581, Anm. 6.

78 § 2 des Gesetzes über die Lohnstatistik vom 27. Juli 1922, RGBl. I S. 656.

79 Vgl. Handbuch des Deutschen Staatsrechts, a. a. O., Bd. 1, S. 580, Anm. 6, und Hauschild, Der vorläufige Reichswirtschaftsrat, a. a. O., S. 363, 521 f., 523, 537 f., 633.

80 Beschluß des Preußischen Staatsministeriums vom 6. Januar 1925 und vom 11. März 1926, GS. S. 123. Vgl. Handbuch über den Preußischen Staat für das Jahr 1930, hg. vom preußischen Staatsministerium, 136. Jg., Berlin 1930, S. 158 f. Dieses Handbuch enthält auch über eine Anzahl weiterer Beiräte in Preußen Informationen.

81 Schlußprotokoll zum Staatsvertrag zwischen Preußen, Bayern, Württemberg und Baden zur Regelung der Lotterieverhältnisse vom 9. März 1928, GS. S. 173.

82 § 13 des Bankgesetzes vom 30. August 1924, RGBl. II S. 235.

83 § 17 des Reichsbewertungsgesetzes vom 10. August 1925, RGBl. I S. 215.

84 Dieter Sattler, "Sieben Jahre Kulturabteilung des Auswärtigen Amts. Bilanz 1956 - 1966", in: Auswärtige Kulturbeziehungen 3, hg. von Berthold Martin, Neuwied und Berlin 1966, S. 14.

85 Vgl. Friedrich Wilhelm Dörpfeld, Das Fundamentstück einer gerechten, gesunden, freien und friedlichen Schulverfassung, 2. Aufl. Gütersloh 1897 (= Gesammelte Schriften von Fr. W. Dörpfeld, Bd. 7), S. 160 ff. Dörpfeld verband den Gedanken der Selbstverwaltung der Schulgemeinde mit der Idee der Beiräte, um so der "Allesregiererei vom Zentrum aus" sowie der "bürokratischen Verwaltungsweise" zu begegnen. (A. a. O., S. 162 f.) Berthold Otto, Die Reformation der Schule, Groß-Lichterfelde 1912, S. 107 ff. Otto wollte die "Elternräte" nicht dem Lehrerkollegium aufzwingen. Aus der Verpflichtung des Direktors und des Lehrerkollegiums zur Einrichtung von Sprechstunden sollte die Institution der Vertrauenspersonen entstehen. Diese wiederum sollte zur Errichtung von Elternräten führen. Aufgabe der Elternräte sollte es sein, "die Konfliktfälle überhaupt zu vermindern und ihnen nach Möglichkeit vorzubeugen". (A. a. O., S. 111.)

86 Vgl. Franz Varrentrapp, Elternbeirat und Elternbeiratswahlen. Die grundlegenden amtlichen Bestimmungen, 3. erw. Aufl. Berlin 1926 (= Weitmannsche Taschenbuchausgaben, H. 1), S. 7 und S. 22 f.

87 §§ 1 und 2 des Erlasses des preußischen Ministers für Wissenschaft, Kunst und Volksbildung vom 5. November 1919, abgedruckt: A. a. O., S. 22.

88 Walter Riesenbürger, Die rechtlichen Grundlagen des mittleren und höheren Schulwesens in Preußen seit 1918 und die damit zusammenhängenden Probleme der Schulpolitik, Düsseldorf 1926, S. 52 ff.

89 Varrentrapp, Elternbeirat und Elternbeiratswahlen, a. a. O., S. 14 ff.

90 Allgemein über Beiräte im Dritten Reich handeln folgende Veröffentlichungen: Felix Boesler, "Beiräte", in: Deutsches Recht, 5. Jg., H. 15/16 (15. August 1935), S. 406 - 412; Ule, "Führerräte als 'Ausdrucksmittel der Selbstverwaltung'?", in: Reichsverwaltungsblatt, Bd. 56, Nr. 29 (20. Juli 1935), S. 570 - 572; König, "Rechtstellung und Aufgabenbereich der 'Beiräte' im Neuaufbau des Deutschen Rechts", in: Beamtenjahrbuch. Wissenschaftliche Monatsschrift für das deutsche Berufsbeamtentum, 23. Jg. (1936), S. 35 - 43; Dollinger, Das Recht des Führerrates, a. a. O.; Albert Pfitzer, Der Beiratsgedanke und seine Durchführung in der deutschen Gemeindeordnung, im Gesetz zur Ordnung der nationalen Arbeit und im ständischen Aufbau der Wirtschaft, Diss. jur. Tübingen 1937; Eckert, Beiräte und Führergrundsatz, a. a. O. - Allein schon die bemerkenswerte Anzahl von Veröffentlichungen über Beiräte im Dritten Reich, zu denen noch verschiedene Arbeiten über einzelne Beiräte und Erörterungen im Zusammenhang anderer Themen kommen, gibt einen Hinweis auf die Bedeutung, die den Beiräten zugemessen wurde.

91 Adolf Hitler, Mein Kampf, 16. Aufl. München 1932, S. 501. - Diese Bemerkung steht bezeichnenderweise unter dem Titel "Die beste Staatsverfassung".

92 Carl Schmitt, Staat, Bewegung, Volk, Hamburg 1933 (= Der deutsche Staat der Gegenwart, H. 1), S. 35.

93 Dollinger, Das Recht des Führerrates, a. a. O., S. 2.

94 Eckert, Beiräte und Führergrundsatz, a. a. O., S. 76.

95 Dollinger, Das Recht des Führerrates, a. a. O., S. 85.

96 A. a. O., S. 21. In diesem Sinne interpretierte Boesler, Beiräte, a. a. O., S. 407, das Wort "Beirat", indem er dessen "gemeinschaftsbildende Kraft" betonte.

97 Herbert Krüger, "Der Aufbau der Führerverfassung", in: Deutsches Recht, 5. Jg., H. 8 (25. April 1935), S. 211.

98 Dollinger, Das Recht des Führerrates, a. a. O., S. 85 f.

99 Boesler, Beiräte, a. a. O., S. 412.

100 Dollinger, Das Recht des Führerrates, a. a. O., S. 36 f.

101 Z. B. Boesler, Beiräte, a. a. O., S. 407 und 412. - In ihrem Bemühen, den Gegensatz zwischen Beiräten und Parlamenten hervorzuheben, wurde die Existenz von Beiräten auch in der Weimarer Republik von den meisten Autoren übersehen oder fälschlich als "Kontrollinstanzen" (a. a. O., S. 407, Anm. 5) oder als "parlamentsähnliche Kollegien" (Maunz, "Der Führergedanke in der Verwaltung", in: Deutsches Recht, 5. Jg., H. 8 (25. April 1935),

S. 220, mit den parlamentarischen Körperschaften gleichgesetzt. Eine Ausnahme macht in gewisser Beziehung die Arbeit von Pfitzer, Der Beiratsgedanke und seine Durchführung, a. a. O., S. 8 - 12, der verschiedene frühere Beiräte, vor allem in Württemberg erwähnt. Die Quelle für diesen Irrtum scheint in der übereifrigen Interpretation einer Bemerkung Hitlers zu liegen, daß die "Räte", womit parlamentarische Körperschaften gemeint waren, die ja oftmals in ihrem Namen den Wortbestandteil "Rat" enthalten, nun "wirklich beraten sollten". (Hitler, Mein Kampf, a. a. O., S. 501).

102 Vgl. Dollinger, Das Recht des Führerrates, a. a. O., S. 113.

103 Dollinger, Das Recht des Führerrates, a. a. O., S. 4 - 14, fand 1937 69 "Führerräte". Zwar sind einige der bei Dollinger genannten "Führerräte" keine Beiräte im Sinne dieser Untersuchung, dennoch ist die Zahl der Beiräte sicher weitaus größer gewesen, da Dollinger neben den Beiräten im Reich auf Länderebene nur die Beiräte in Preußen und Sachsen berücksichtigt hat. Beiratssysteme wurden hier wie auch sonst immer nur als jeweils ein Beirat gezählt.

104 Die organisatorischen Vorschriften werden ausführlich erörtert bei Dollinger, a. a. O., S. 53 ff., und S. 99 ff., und Eckert, Beiräte und Führergrundsatz, a. a. O., S. 32 ff.

105 § 1 der Verordnung über die Aufhebung von Beiräten vom 13. September 1934, RGBl. I S. 830.

106 Dollinger, Das Recht des Führerrates, a. a. O., S. 36.

107 Gesetz über die Neubildung der Steuerausschüsse vom 22. April 1933, RGBl. I S. 219, und §§ 30 - 38 des Steueranpassungsgesetzes vom 16. Oktober 1934, RGBl. I S. 925; vgl. hierzu Fritz Reinhardt, (Staatsekretär im Reichsfinanzministerium) "Die Beiräte der Finanzminister", in: Deutsche Steuerzeitung und wirtschaftlicher Beobachter, 24. Jg., Nr. 3 (19. Januar 1935), S. 58 - 63.

108 §§ 58 f. und 74 der Deutschen Gemeindeordnung vom 30. Januar 1935, RGBl. I S. 49; vgl. hierzu Gerhard Seichter, Die Stellung der Gemeinderäte und Beiräte nach der Deutschen Gemeindeordnung vom 30. Januar 1935 unter besonderer Berücksichtigung des bisherigen preußischen Rechts, Diss. jur. Leipzig 1936; Pfitzer, Der Beiratsgedanke und seine Durchführung, a. a. O.; Fritz Ohmann, Die Beiräte in der Gemeindeverwaltung nach der Deutschen Gemeindeordnung, Diss. jur. Marburg 1939.

109 § 34 Abs. 2 des Steueranpassungsgesetzes vom 16. Oktober 1934, RGBl. I S. 925, Runderlaß des Reichsministers der Finanzen vom 10. November 1934 betreffend Beiräte der Finanzämter, zit. bei: Reinhardt, Die Beiräte der Finanzminister, a. a. O., S. 62.

110 Runderlaß des Reichs- und Preußischen Ministers des Innern vom 6. September 1935, zit. nach Ohmann, Die Beiräte in der Gemeindeordnung, a. a. O., S. 17 f.

111 Pfitzer, Der Beiratsgedanke und seine Durchführung, a. a. O., S. 36. Im Gegensatz zu den übrigen Autoren vertritt Ohmann, Die Beiräte in der Gemeindeordnung, a. a. O., S. 19, diese Ansicht für sämtliche Beiräte nach der Gemeindeordnung: "Es ist durchaus nicht so, daß der Bürgermeister in erster Linie auf die Einheitlichkeit der politischen Haltung achten muß ... die Beiräte als Spezialberater des Leiters der Gemeinde (müssen) sich vor allem durch besondere Sachkunde und Erfahrungen auf diesen Arbeitsgebieten auszeichnen."

112 Vgl. Eckert, Beiräte und Führergrundsatz, a. a. O., S. 19 und 57 f.; Ule, Führerräte als "Ausdruck der Selbstverwaltung", a. a. O., S. 570 - 572.

113 Dollinger, Das Recht des Führerrates, a. a. O., S. 98; vgl. auch Eckert, Beiräte und Führergrundsatz, a. a. O., S. 8, und Seichter, Die Stellung der Gemeinderäte und Beiräte, a. a. O., S. 89.

114 Über den Zonenbeirat der britischen Besatzungszone vgl. Annelies Dorendor, Der Zonenbeirat der britisch besetzten Zone. Ein Rückblick auf seine Tätigkeit, auf Beschluß des Zonenbeirats hg. und eingel. von Gerhard Weisser, Göttingen 1953 (= Monographien zur Politik, H. 2), und Walter Vogel, Westdeutschland 1945 - 1950. Der Aufbau von Verfassungs- und Verwaltungseinrichtungen über den Ländern der drei westlichen Besatzungszonen, Teil I, Koblenz 1956, Teil II, Boppard a. Rh. 1964 (= Schriften des Bundesarchivs, H. 2 und 12), zum Zonenbeirat: Teil I, S. 71 ff.

115 Gerhard Weisser in der Einleitung zu Dorendor, Der Zonenbeirat der britisch besetzten Zone, a. a. O., S. 1. Weisser war Generalsekretär des Zonenbeirats vom 1. März 1946 bis zum 31. März 1949.

116 Über den Länderrat vgl. Lia Härtel, Der Länderrat des amerikanischen Besatzungsgebietes, hg. im Auftr. der Ministerpräsidenten von Bayern (usw.) vom Direktorium des Länderrats, Stuttgart und Köln 1951, und Vogel, Westdeutschland 1945 - 1950, a. a. O., Teil I, S. 157 ff.

117 Erwähnt bei Härtel, Der Länderrat des amerikanischen Besatzungsgebietes, a. a. O., S. 317.

118 Erwähnt bei Vogel, Westdeutschland 1945 - 1950, a. a. O., Teil II, S. 12.

119 A. a. O., II, S. 52.

120 A. a. O., II, S. 56.

121 A. a. O., II, S. 71.

122 Die Deutsche Gemeindeordnung galt als "das erste systematische Gesetz zur Reichsreform" und enthielt die "wesentlichen Grundgedanken für den Neuaufbau des Reiches". Geleitwort von Hermann Göhring in: Hanns Kerrl und Weidemann, Die Deutsche

Gemeindeordnung vom 30. Januar 1953, Kommentar, 2. Aufl. Berlin 1937.

123 Edward H. Litchfield, (u. a.) Governing Postwar Germany, Ithaca, New York 1953, S. 66.

124 "British Military Government made a consistent effort to develop the committees as steppingstones to elected representative councils." (Ebda.)

125 Anordnung der britischen Militärregierung über die Zulassung von Flüchtlingsvereinigungen vom 24. Juni 1948, zit. nach dem Abdruck in: Der Wegweiser, 1. Jg., Nr. 1 (Juli 1948), S. 3.

126 Anweisung Nr. 10 der britischen Militärregierung über die Organisation der Flüchtlingsbewegung durch die deutsche örtliche Verwaltung vom 21. November 1945, zit. nach dem Abdruck in: Flüchtlingsbetreuung in Nordrhein-Westfalen, hg. vom Sozialministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 1947, S. 22 ff.

127 Erlaß der britischen Militärregierung für das Land Nordrhein-Westfalen über die Bildung von parlamentarischen Flüchtlingsausschüssen vom 20. September 1946, zit. nach dem auszugsweisen Abdruck in: A. a. O., S. 26.

128 §§ 4 und 5 des Gesetzes über die Errichtung eines Statistischen Amtes des Vereinigten Wirtschaftsgebietes vom 21. Januar 1948, WiGBl. S. 19.

129 § 55 des Soforthilfegesetzes vom 8. August 1949, WiGBl. S. 205.

130 §§ 3 - 5 des Gesetzes über die Errichtung von Fachstellen im Bereich der gewerblichen Wirtschaft vom 6. Mai 1949, WiGBl. S. 73.

131 § 7 des Gesetzes über den Aufbau der Verwaltung für Verkehr vom 12. September 1948, WiGBl. S. 95.

132 Der Wissenschaftliche Beirat bei der Verwaltung für Wirtschaft des Vereinigten Wirtschaftsgebietes. Gutachten 1948 bis Mai 1950, hg. vom Bundeswirtschaftsministerium, Göttingen, o. J., S. 9, und 10-Jahre-Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 42 vom 4. März 1958, S. 368. Über den Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesminister für Verkehr vgl.: "Zehn Jahre Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Verkehr. Dank und Anerkennung für die geleistete Arbeit", in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 44 vom 6. März 1959, S. 423 f.; über den Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen vgl.: "Zehn Jahre Wissenschaftlicher Beirat beim Bundes-

ministerium der Finanzen. Hilfe von Vertretern der Wissenschaft bei der gesetzgeberischen Arbeit", in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 68 vom 8. April 1960, S. 657 f., - dieser Beirat bestand schon seit 1948 und wurde 1950 lediglich neu gegründet.

133 Über die Entwicklung in der DDR standen dem Verfasser nur sehr unvollständige Unterlagen zur Verfügung. Es sei jedoch hier darauf hingewiesen, daß in der DDR zahlreiche Beiräte errichtet worden sind. Beispiele bieten der Wissenschaftliche Beirat für Fragen des Luftschutzes beim Ministerium des Innern (§ 8 des Luftschutzgesetzes vom 11. Februar 1958, GBl. I S. 121) oder der Wissenschaftliche Beirat für Jugendforschung beim Amt für Jugendfragen (auf Beschluß des Ministerrates der DDR vom 29. Februar 1964, GBl. II S. 199), die Beiräte bei industriellen Forschungsinstituten, z. B. für Grobkeramik, für Zement, für metallurgische Spezialwerkstoffe (und bei weiteren 19 ähnlichen Instituten allein im Jahre 1956, GBl. II passim) sowie verschiedene Beiratssysteme, etwa die Architekturbeiräte (Verordnung über die Beiräte für Architektur vom 16. April 1953, GBl. I S. 593), die Jagdbeiräte (Gesetz zur Regelung des Jagdwesens vom 25. November 1953, GBl. I S. 1175), die Finanzbeiräte (Anordnung über das Statut der Finanzbeiräte bei den Räten der Bezirke und Kreise vom 25. Juli 1958, GBl. II S. 186) oder die Fischereibeiräte (§ 14 des Fischereigesetzes vom 2. Dezember 1959, GBl. I S. 864). Spezielle Literatur über die Beiräte in der DDR ist dem Verfasser nicht bekannt geworden; sie werden erwähnt in: K. Bönninger, (u. a.) Das Verwaltungsrecht der Deutschen Demokratischen Republik. Allgemeiner Teil, Berlin 1957, S. 53 ff. Neben diesem in der DDR erschienenen Werk vgl. die Hinweise in: SBZ von A - Z. Ein Taschen- und Nachschlagebuch über die Sowjetische Besatzungszone Deutschlands, hg. vom Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen, 10. überarb. und erw. Aufl. Bonn 1966, passim, und Ernst Richert, Macht ohne Mandat. Der Staatsapparat in der Sowjetischen Besatzungszone Deutschlands, 2. erw. und überarb. Aufl. Köln und Opladen 1963 (= Schriften des Instituts für politische Wissenschaft, Bd. 11), S. 161. Die von Peter Christian Ludz in einer Untersuchung über die SED-Führungsgremien vertretene These des "konsultativen Autoritarismus" läßt sich wahrscheinlich auch zur Charakterisierung der Bedeutung der Beiräte bei Verwaltungsbehörden für die politische Ordnung der DDR anwenden; vgl. Peter Christian Ludz, Parteielite im Wandel. Funktionsaufbau, Sozialstruktur und Ideologie der SED-Führung. Eine empirisch-systematische Untersuchung, 2. Aufl. Köln und Opladen 1968 (= Schriften des Instituts für politische Wissenschaft, Bd. 21), S. 35 ff. und S. 324 f.

134 Verhandlungen des Deutschen Bundestags, I. Wahlperiode, Anlagen zu den Stenogr. Berichten, Drucks. Nr. 2373 vom 20. Juni 1951.

135 Bericht des Präsidenten des Bundesrechnungshofes vom 19. August 1958 über seine Tätigkeit als Bundesbeauftragter für die Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung: A. a. O., II. Wahlperiode, Anlagen zu den Stenogr. Berichten, Drucks. Nr. 554 vom 29. September 1958, Anlage C.

136 A. a. O., III. Wahlperiode, Anlagen zu den Stenogr. Berichten, Drucks. Nr. 1550 vom 19. Januar 1960.

137 Sie wurde am 4. März 1961 an den Vorsitzenden des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Bundestags übergeben. (Unterlagen des Verfassers.)

138 Es wurden drei Listen pro Bundesministerium angefertigt:
A) Gremien, deren sich das Ministerium bedient,
B) Gremien, in denen das Ministerium vertreten ist,
C) nicht unter B genannte Gremien,
   a) in denen ausschließlich Vertreter von Bundesbehörden mitarbeiten,
   b) in denen zudem auch Vertreter von Landesbehörden mitarbeiten,
   c) die bei internationalen Einrichtungen bestehen.
Nach dieser Einteilung kamen notwendigerweise viele Mehrfachzählungen vor, da häufig mehrere Ministerien in dem gleichen Gremium vertreten waren bzw. sich des gleichen Gremiums bedienten. Die unklare Begriffsbestimmung führte dazu, daß auch Gremien angeführt wurden, die, wie z. B. der Deutsche Städtetag, in keinerlei organisatorische Verbindung zu den Bundesministerien gehören. Merkwürdig ist, daß die Bundesregierung diese Listen abgab, die weit mehr Gremien enthielten, als tatsächlich bestanden, obwohl der Anlaß gerade die Forderung nach Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung war. Das Bundesinnenministerium gab allerdings nur 217 Gremien an und blieb damit weit hinter der Zahl, die von dem Präsidenten des Bundesrechnungshofes festgestellt worden war.

139 Auch in diese Listen, die auf Beschluß des Ausschusses für Organisationsfragen des Bundesinnenministeriums vom 29. Januar 1959 nicht mehr zentral geführt wurden und die nicht veröffentlicht wurden, gerieten gelegentlich interministerielle Ausschüsse oder andere Gremien, die nicht zu den Beiräten gehörten, wie auch einige auf gesetzlicher Grundlage errichtete Beiräte. (Interview mit dem zuständigen Beamten im Bundesinnenministerium, 26. April 1963.)

140 Dies geht aus den Bestimmungen des Heimarbeitungsgesetzes (§§ 4 und 18) vom 14. Februar 1951, BGBl. I S. 191, hervor.

141 Der Titel 225 heißt: "Kosten für Mitglieder von Fachbeiräten und ähnlichen Ausschüssen."

Für die vorhergehenden Jahre werden in den Bundeshaushaltsplänen folgende Angaben gemacht:

im Bundeshaushaltsplan für das Rechnungsjahr:	Zahl der Gremien	Betrag für	Istergebnis (in 1.000 DM)	
1964		1964:	1963:	1962:
	168	1.292,3	1.420,3	757,0
1961		1961:	1960:	1959:
	148	1.339,6	1.183,9	646,0

142 Einzelplan 0608, Titel 306 des Bundeshaushaltsplans für das Rechnungsjahr 1964.

143 Die entsprechenden Informationen wurden auf äußerst langwierige Weise gesammelt. Zur ersten Information dienten die genannten Listen des Bundesinnenministeriums, die Angaben im Handbuch "Die Bundesrepublik", im "Taschenheft der Spitzengremien" sowie Pressenachrichten. Gesetzestexte und Bundestagsprotokolle konnten nur auf bestimmte Vermutungen hin herangezogen werden, weil "Beirat" kein Stichwort in den Sachverzeichnissen bildet. In der Mehrzahl der Fälle waren die so gewonnenen Informationen nicht ausreichend, so daß die jeweils zuständigen Sachbearbeiter in den Behörden um Auskunft gebeten wurden. Auf diese Weise ist es wahrscheinlich gelungen, daß nur Beiräte gezählt wurden. Es muß aber angenommen werden, daß einige Beiräte übersehen worden sind, weil gewöhnlich in den Ministerien keine vollständige Liste der Beiräte vorhanden war.

144 Hierin sind außer den Beiräten, die direkt bei einem Ministerium gebildet wurden, auch solche enthalten, die bei Bundesbehörden im Geschäftsbereich eines Bundesministeriums errichtet sind. So wurde z. B. der Beirat beim Statistischen Bundesamt im Geschäftsbereich des Bundesinnenministeriums mitgezählt. Beiräte, die seit längerer Zeit (d. h. mehrere Jahre) nicht mehr tagen, aber nominell noch vorhanden sind, wurden mitgezählt.

145 Kipp, Entstehung, Aufgaben und Rechtsstellung von Hilfseinrichtungen von Regierung und Parlament, a. a. O., S. 521, zählt 1957 56 Beiräte. Diese Zahl war sicher viel zu niedrig; Kipp erwähnt beispielsweise keinen der zahlreichen Beiräte beim Bundesernährungsministerium. Wittkämper, Grundgesetz und Interessenverbände, a. a. O., S. 56, übernimmt diese Zahl noch 1963. Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, a. a. O., S. 253, zählt 1962 91 Beiräte; (S. 44, Anm. 21, steht 81).

146 In Großbritannien bestanden 1958 nach den Ergebnissen des PEP-Reports, Advisory Committees, a. a. O., S. 10 und 23, 484 Beiräte bei den Behörden der Zentralregierung. Nach Macmahon, Responsibility and Representativeness in Advisory Relations, a. a. O., S. 196, gab es 1965 in den USA ca. 900 Beiräte bei Be-

hörden der Zentralregierung. In Frankreich gab es nach Gebert, Bundeswirtschaftsrat und Conseil Economique, a. a. O., S. 131, 1951 wenigstens 500 Beiräte ("conseils"), die zu 90 % bei den Ministerien und Zentralverwaltungen errichtet wurden. Dazu kamen 1. 200 "ausgesprochen spezialisierte technische Beratungsgremien ('comités') und 3. 000 'commissions' "; Pierre Landron, "Die Mitwirkung von Ausschüssen in der französischen staatlichen Verwaltung", in: Verwaltungsarchiv, Nr. 49 (1958), S. 299, zählt 1958 etwa 5. 000 "Ausschüsse", die zumeist rein beratenden Charakter haben. - Inwieweit die Zahlen über Beiräte in Frankreich und in den USA mit den in dieser Untersuchung für Deutschland ermittelten Zahlen vergleichbar sind, läßt sich nicht feststellen, während die Angaben über Beiräte in Großbritannien durchaus vergleichbar sind.

147 § 62 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien, Allgemeiner Teil (GGO I), hg. vom Bundesministerium des Innern, Bonn 1958, und in: Hans Lerchner und Klaus Hülshoff, Parlament und Regierung. Textsammlung des Verfassungs- und Verfahrensrechts der obersten Bundesorgane, 2. völlig neu bearb. Aufl. München und Berlin 1958, S. 348. Dieser Paragraph ist eine der wenigen Neuerungen gegenüber der sonst weitgehend zum Vorbild genommenen Gemeinsamen Geschäftsordnung der Reichsministerien, Teil I, hg. vom Reichsministerium des Innern, Berlin 1926. Über die Entstehung der einzelnen Bestimmungen ist kaum Gewißheit zu erlangen, da die Beratungen des Organisationsausschusses des Bundesinnenministeriums, in dem die Geschäftsordnung bearbeitet wurde, nicht protokolliert worden sind. (Interview mit dem zuständigen Beamten im Bundesinnenministerium, 22. April 1963.)

148 Vgl. den Bericht über "Beiräte bei den Landesministerien", in: Baden-Württembergisches Verwaltungsblatt, Landesbeilage der Zeitschrift Die öffentliche Verwaltung, 1. Jg., H. 6 (Juni 1956), S. 86 f. Dort werden folgende Beiräte genannt: Kommunaler Beirat, Landesfeuerwehrbeirat, Vorläufiger Beirat für Landesplanung, Landesschulbeirat, Landesbeirat für Jugendpflege, Landesbeirat für Sportfragen, Beirat für Vertriebenen- und Flüchtlingsfragen, Beirat für Kernenergie.

149 Blindenbeirat, Beirat der Hauptfürsorgestelle, Beirat für Vertriebenen- und Flüchtlingsfragen, Beirat der Lohnausgleichskasse, Feuerwehrbeirat, Arbeitsschutzausschuß, Beirat für Leibeserziehung, Erziehungsbeirat, Beirat der internationalen Filmfestspiele, Kunstbeirat, Straßenverkehrsbeirat.

150 Beratender Ausschuß für das Pressewesen, Jagdbeirat, Feuerschutzbeirat, Forstbeirat, Beirat für Entschädigungsfragen, Polizeibeirat.

Anmerkungen zu Kapitel IV: DIE AUFGABEN DER BEIRÄTE (S. 94 - 107)

1 Taschenheft der Spitzengremien, 1960, a. a. O.

2 Vgl. dagegen Gerhard Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919, Ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis, 14. Aufl. Berlin 1933 (= Stiekes Rechtsbibliothek, Bd. 1), S. 470; Anschütz interpretiert die unterschiedlichen Formulierungen über die nach der Weimarer Verfassung vorgeschriebenen Eisenbahnräte, die "zur beratenden Mitwirkung", und die Wasserstraßenbeiräte, die "zur Mitwirkung" gebildet werden sollten, folgendermaßen: "Sie (die Wasserstraßenbeiräte) unterscheiden sich von ihnen (den Eisenbahnräten) darin, daß die Verf(assung) ihre Aufgabe nicht, wie dies bei jenen der Fall, auf eine bloß beratende Tätigkeit beschränkt. Es steht somit nichts im Wege, den Wasserstraßenbeiräten auch beschließende Funktionen in Sachen der Wasserstraßenverwaltung zu übertragen."

3 Erlaß über die Errichtung eines Beratenden Beirats für Versorgungsrecht beim Bundesarbeitsministerium vom 26. April 1950, Bundesarbeitsblatt Nr. 5, S. 160.

4 § 6 Abs. 2 der Geschäftsordnung vom 21. Januar 1963.

5 § 6 des Gesetzes über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom 14. August 1963, BGBl. I S. 685.

6 § 50 des Angestelltenversicherungsgesetzes vom 23. Februar 1957, BGBl. I S. 88; statt des vollständigen Namens dieses Beirats: "Sozialbeirat für alle Zweige der gesetzlichen Rentenversicherung und die gesetzliche Unfallversicherung" wird im folgenden die allgemein gebrauchte Kurzform "Sozialbeirat" verwendet.

7 § 1 der Geschäftsordnung vom 21. Januar 1963.

8 § 2 Abs. 1 der Verfügung über die Errichtung des Reaktor-Sicherheitskommission vom 30. Januar 1958.

9 Nach § 24 Abs. 4 der Gewerbeordnung sind errichtet der Deutsche Dampfkesselausschuß, der Deutsche Aufzugausschuß, der Deutsche Ausschuß für brennbare Flüssigkeiten, der Deutsche Druckgasausschuß, der Deutsche Acetylenausschuß, der Deutsche Ausschuß für explosionsgeschützte elektrische Anlagen sowie nach § 16 Abs. 2 der Beratende Ausschuß zur ständigen Beratung für Fragen der Reinhaltung der Luft, der Bekämpfung von Lärm und anderen nachteiligen Emmissionen. Über die Aufgaben und die Zusammensetzung dieser Ausschüsse vgl. das Verzeichnis der Beiräte, Fachausschüsse, Arbeitskreise und sonstigen Gremien beim Bundesminister für Arbeit und Sozial-

ordnung, Stand Mai 1964, Nr. 10 - 16; vgl. auch Bachof, Teilrechtsfähige Verbände des öffentlichen Rechts, a. a. O., sowie Nickusch, Die Normativfunktion technischer Ausschüsse, a. a. O.

10 § 12 der Geschäftsordnung.

11 § 2 des Gesetzes über die Bildung eines Sachverständigenrates ... vom 14. August 1963, BGBl. I S. 685.

12 Vgl. hierzu auch die Bemerkungen von Helmut Meinhold, "Fachliche Ergänzungen des behördlichen Sachverstandes (insbesondere durch Beiräte, Fachausschüsse und Fachgutachten)", in: Sachverstand und Verantwortung in der öffentlichen Verwaltung, Berlin 1966 (= Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 30), S. 130.

13 §§ 1 und 7 des Statuts vom 28. Februar 1958.

14 § 1 der Geschäftsordnung vom April 1962.

15 § 2 des Erlasses über die Bildung eines Beirats für Fragen der inneren Führung vom 10. September 1964, MBl. des Bundesministeriums der Verteidigung, S. 443.

16 § 1 des Erlasses über die Bildung eines Gemeinsamen Beirats für Verkehrsmedizin vom 12. Februar 1965, GMBl. S. 80.

17 Erwin v. Beckerath, "Der Einfluß der Wirtschaftstheorie auf die Wirtschaftspolitik", in: Logik der Sozialwissenschaften, hg. von Ernst Topitsch, Köln und Berlin 1965 (= Neue wissenschaftliche Bibliothek, Soziologie, Bd. 6), S. 504.

18 Erlaß über den Beratenden Beirat für Versorgungsrecht vom 17. Mai 1957, Bundesarbeitsblatt, Nr. 13, S. 438.

19 Interview mit den zuständigen Beamten des Bundeswohnungsbauministeriums, 13. Januar 1966.

20 Vgl. Böckenförde, Die Organisationsgewalt, a. a. O., S. 255.

21 § 2 des Beschlusses der Bundesregierung über den Bundesgesundheitsrat vom 15. März 1963, GMBl. S. 142.

22 Art. 2 des Abkommens über die Errichtung eines Wissenschaftsrats vom 5. September 1957, GMBl. S. 553.

23 Ziff. 1 der Satzung des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesverkehrsministerium vom 1. Juli 1954.

24 § 2 des Erlasses über die Bildung eines Wissenschaftlichen Beirats für das Sanitäts- und Gesundheitswesen vom 8. August 1963, MBl. des Bundesministeriums der Verteidigung, S. 478.

25 Vgl. Koch, Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft, a. a. O., S. 408 f.

26 § 1 des Gesetzes über die Fachbeiräte der Außenhandelsstelle für die Erzeugnisse der Ernährung und Landwirtschaft (seit August 1965: Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft) vom 3. September 1952, BGBl. I S. 967.

27 § 1 der Geschäftsordnung vom 3. September 1952.

28 § 1 der Geschäftsordnung vom 7. Oktober 1965.

29 Protokoll der konstituierenden Sitzung des Verbraucherausschusses beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten am 7. Oktober 1965, Anlage 2: Ansprache des Ministers, S. 3.

30 § 62 Abs. 3 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien, Teil I, a. a. O.

31 Schriftliche und mündliche Fragebogenantworten von Mitgliedern des Beirats für Vertriebenen- und Flüchtlingsfragen beim Bundesvertriebenenministerium, Mai und Juni 1961.

32 Liste der beim Bundesministerium für Verkehr errichteten Beiräte, Nr. 2, Stand: 1. Mai 1963.

33 § 2 der Verordnung über die Beiräte für Vertriebenen- und Flüchtlingsfragen im Lande Nordrhein-Westfalen vom 15. August 1960, GVBl. NW. S. 305.

34 § 25 Abs. 1 des Gesetzes über die Organisation der Polizei im Lande Nordrhein-Westfalen vom 11. August 1953 i. d. F. vom 29. April 1959, GVBl. NW. S. 89.

35 §§ 30 und 37 des Schulverwaltungsgesetzes vom 3. Juli 1956, GVBl. Hbg. 125.

36 Gutachten zur Hochschulreform vom Studienausschuß für Hochschulreform, Hamburg 1948 (sogenanntes "Blaues Gutachten"), S. 41 f.

37 Vgl. Studienführer der Universität Hamburg, 5. Aufl. Hamburg 1967, S. 29, (der Beirat ist 1961 aufgelöst worden); Studienführer der Universität Heidelberg, 4. Aufl. Heidelberg 1959, S. 50; Studienführer der Universität Bonn, 6. Aufl. Bonn 1967, S. 27. Vgl. die neuesten Bestrebungen, Beiräte bei den Universitäten "als Verbindungsgremien zwischen Öffentlichkeit und Hochschule" zu nutzen, Die Welt (Berliner Ausgabe), Nr. 40 vom 16. Februar 1968, S. 6, Sp. 5 - 6.

38 § 6 Abs. 3 der Geschäftsordnung vom 10. Februar 1954.

39 Verzeichnis der Beiräte und Ausschüsse beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten vom 4. September 1962, Nr. 37.

40 § 1 der Geschäftsordnung vom 7. Oktober 1965.

41 § 2 der Verordnung über die Beiräte für Vertriebenen- und Flüchtlingsfragen im Lande Nordrhein-Westfalen vom 15. August 1960, GVBl. NW. S. 305.

42 Zitiert nach § 1 der dem Verfasser im Juni 1965 im Entwurf vorgelegten Satzung; in gleicher Weise waren im Juni 1965 die

Aufgaben der Beiräte bei insgesamt sechs Bundesforschungsanstalten im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten bestimmt, denen fünf weitere folgen sollten. (Interview mit dem zuständigen Beamten des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, 9. Juni 1965.)

43 § 1 der Geschäftsordnung vom 24. Januar 1953.

44 Zitiert nach dem Bericht über die Sitzung des Landesbeirats für Vertriebenen- und Flüchtlingsfragen in Nordrhein-Westfalen am 15. Dezember 1958, in: Der Wegweiser, 11. Jg., Nr. 1/2 (31. Januar 1959), S. 10.

45 Ludwig Landsberg, "Fruchtbare Dreiheit. Verbände, Verwaltung und Beiräte sind die Träger der Kulturarbeit im Vertriebenen- und Flüchtlingswesen", in: Der Wegweiser, 11. Jg., Nr. 21/22 (30. November 1959), S. 263.

46 Vgl. hierzu das Kapitel über "Beiräte mit kombinierter Mitgliederschaft".

47 Ein Beispiel bieten die Stellungnahmen und Berichte von Helmut Schelsky und Theodor Dams, die beide über Erfahrungen als Mitglieder solcher Beiräte verfügen, auf einer Tagung des "Bergedorfer Gesprächskreises zu Fragen der freien industriellen Gesellschaft", in: "Wissenschaftliche Experten und politische Praxis. Das Problem der Zusammenarbeit in der heutigen Gesellschaft", Hamburg und Berlin 1967 (= Bergedorfer Protokolle, Bd. 17), S. 23 f. und S. 98 f.

Anmerkungen zu Kapitel V: DIE MITGLIEDERSCHAFT DER BEIRÄTE (S. 107 - 160)

1 Runderlasse Nr. 1/47 und Nr. 2/47 des Sozialministers des Landes Nordrhein-Westfalen vom 5. September 1947 über die Wahl der Flüchtlingsvertreter in den beratenden Flüchtlingsausschüssen und über die Durchführungsbestimmungen für den einheitlichen Aufbau des Flüchtlingswesens; veröffentlicht in: Flüchtlingsbetreuung in Nordrhein-Westfalen, a.a.O., S. 29 - 34. Vorgänger waren die aufgrund der Anweisung Nr. 10 vom 21. November 1945 der Kontrollkommission für Deutschland (britischer Sektor) gebildeten Flüchtlingsausschüsse; veröffentlicht in: A.a.O., S. 22 - 24.

2 Art. II des Runderlasses Nr. 1/47 vom 5. September 1947 des Sozialministers des Landes Nordrhein-Westfalen.

3 Erfahrungsbericht über die "Flüchtlingswahlen" in Bonn, am 24. Januar 1948 vom Leiter des Flüchtlingsamtes in Bonn für den Regierungspräsidenten angefertigt. (Unterlagen des Flüchtlingsamtes in Bonn.)

4 Auf der Grundlage von Fragebogen an alle Flüchtlingsämter des Landes Nordrhein-Westfalen wurde vom Sozialministerium ein Bericht über die "Flüchtlingswahlen" angefertigt: "Die Bildung der Flüchtlingsausschüsse", in: Der Wegweiser, 1. Jg., Nr. 2 (August 1948), S. 11 f.

5 Runderlaß des Sozialministers des Landes Nordrhein-Westfalen vom 6. Oktober 1949 über die Neubildung der Flüchtlingsbeiräte, veröffentlicht in: Der Wegweiser, 2. Jg., Nr. 10 (Oktober 1949), S. 89 ff.; Verordnung über die Bildung der Beiräte für Vertriebenen- und Flüchtlingsfragen im Lande Nordrhein-Westfalens vom 27. Januar 1954, GVBl. NW. S. 49.

6 Ludwig Landsberg, "Verwaltungsnähere Beiräte. Neubildung der Vertriebenenbeiräte durch die Vertretungskörperschaften", in: Der Wegweiser, 10. Jg., Nr. 5/6 (März 1957), S. 52.

7 Landsberg führt an, daß "allein der Stadt Düsseldorf ... für die Durchführung der Beiratswahlen 1954 Aufwendungen in Höhe von fast 100.000 DM (entstanden)". (Ebda.)

8 Verordnung über die Bildung der Beiräte für Vertriebenen- und Flüchtlingsfragen im Lande Nordrhein-Westfalen vom 27. März 1957, GVBl. NW. S. 89.

9 Art. II Ziff. 9 und 10 des Runderlasses Nr. 2/47 vom 5. September 1947 des Sozialministers des Landes Nordrhein-Westfalen.

10 Wilhelm Matzel, "Einheimische, Vertriebene und Flüchtlinge an einen Tisch bringen", in: Sechste Landesarbeitstagung der Beiräte für Vertriebenen- und Flüchtlingsfragen im Lande Nordrhein-Westfalen. Ansprachen und Vorträge, 24. Juni 1960, Troisdorf (Rheinland) 1960 (= Schriftenreihe für das Vertriebenen- und Flüchtlingswesen, hg. vom Arbeits- und Sozialministerium des Landes Nordrhein-Westfalens, Arbeitsheft Nr. 44), S. 25.

11 Sozialminister Dr. Schmidt bei Gelegenheit seiner ersten Teilnahme an einer Sitzung des Landesbeirats für Vertriebenen- und Flüchtlingsfragen in Nordrhein-Westfalen, zit. nach: Der Wegweiser, 7. Jg., Nr. 3 (15. Februar 1954), S. 38; desgl. Sozialminister Johannes Platte auf der ersten Sitzung des neugewählten Landesvertriebenenbeirats am 30. September 1954, in: Der Wegweiser, 7. Jg., Nr. 20 (21. Oktober 1954), S. 246.

12 Bericht über die Sitzung des "Beirats bei der Arbeitsgemeinschaft der deutschen Flüchtlingsverwaltungen" am 2. Februar 1950.

13 Vgl. z.B. das Hamburger Schulverwaltungsgesetz vom 3. Juli 1956, GVBl. Hbg. S. 125, §§ 20, 21. - Über Elternbeiräte vgl.: Walter Horney u.a., Handbuch für Lehrer, Bd.: Die Praxis im Lehramt, Gütersloh 1960, S. 257 ff.; Erwin Stein, "Elterliche Mitbeteiligung im deutschen Schulwesen", in: Die pädagogische

Provinz, 11. Jg., H. 11 (November 1957), S. 571 - 581 (Nachdruck aus der Juristenzeitung vom 5. Januar 1957, S. 11 - 17).

14 Verordnung über die Bildung der Beiräte für Vertriebenen- und Flüchtlingsfragen im Lande Nordrhein-Westfalen vom 27. März 1957, GVBl. NW. S. 69.

15 Diese Bedenken äußerte der Vorsitzende des Beirats für Vertriebenen- und Flüchtlingsfragen der Stadt Bonn, der wegen der erwarteten Politisierung des Beirats seine weitere Mitarbeit im Beirat ablehnte. (Protokoll der Sitzung des Beirats für Vertriebenen- und Flüchtlingsfragen der Stadt Bonn am 4. Juni 1957 und Brief des Vorsitzenden an den Oberstadtdirektor vom 19. September 1957.) Der Landesbeirat für Vertriebenen- und Flüchtlingsfragen befand sich in einer prekären Lage, als seine Zustimmung zu der Neuregelung erwartet wurde: Von seinen vierzig Mitgliedern nahmen an der betreffenden Sitzung nur 28 teil, von denen 20 ihre Zustimmung gaben. (Landsberg, Verwaltungsnähere Beiräte, a. a. O., S. 52.) Die Vertriebenenverbände verkündeten ihre Ablehnung in einem Rundschreiben des Verbandes der Landsmannschaften - VdL, Landesgruppe Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf den 3. Mai 1957, an die Vorsitzenden der Landsmannschaften im Lande Nordrhein-Westfalen.

16 Zit. nach: Rundschreiben des Verbandes der Landsmannschaften, a. a. O.

17 Landsberg, Verwaltungsnähere Beiräte, a. a. O., S. 52.

18 Rundschreiben des Verbandes der Landsmannschaften, a. a. O.

19 Niederschrift über die 11. Sitzung des Rates der Stadt Bonn am 18. Juli 1957, in: Amtsblatt der Stadt Bonn, 28. Jg., Nr. 29 (27. August 1957), S. 231, und über die 13. Sitzung am 10. Oktober 1957, a. a. O., Nr. 35, (30. November 1957), S. 311 f.

20 Protokoll über die Sitzung des Beirats für Vertriebenen- und Flüchtlingsfragen der Stadt Bonn am 8. November 1957.

21 Niederschrift über die 3. Sitzung des Rates der Stadt Bonn am 8. Juni 1961, in: Amtsblatt der Stadt Bonn, 32. Jg., Nr. 49 (23. Oktober 1961), S. 213.

22 Protokoll der Sitzung des Beirats für Vertriebenen- und Flüchtlingsfragen der Stadt Bonn am 3. Juli 1961. - Der Verlierer der Wahl erklärte dem Verfasser gegenüber (Interview, 23. Januar 1963), er sei einige Jahre früher tatsächlich Mitglied der SPD gewesen, zu jenem Zeitpunkt aber nicht mehr.

23 Interview mit dem Beiratsvorsitzenden, 15. Januar 1963.

24 Stenogr. Berichte des Abgeordnetenhauses von Berlin, III. Wahlperiode 1959, in der 9., 10., 11., 14., 20., 24., 33. und 61. Sitzung. Es handelte sich um folgende Beiräte: Beirat der Lohnausgleichskasse, Beiräte bei den Eigenbetrieben der Stadt Ber-

lin, Beirat für Vertriebenen- und Flüchtlingsfragen, Feuerwehrbeirat, Arbeitsschutzausschuß, Beirat für Leibeserziehung, Erziehungsbeirat, Beirat der internationalen Filmfestspiele, Kunstbeirat, Ständiger Beirat beim Bundesausgleichsamt.

25 Senatsbeschluß vom 23. Mai 1955, in: Mitteilungen des Präsidenten des Abgeordnetenhauses, Nr. 12/32 (2. Wahlperiode), S. 15.

26 Die Errichtung dieses Kunstbeirats ist in der Presse kritisiert worden: "Berlin ... hat den erheiternden Entschluß gefaßt, Politiker von Politikern in unpolitischen Angelegenheiten beraten zu lassen." (Der Tagesspiegel, Nr. 2952 vom 27. Mai 1955, S. 1, Sp. 1, und Entgegnung des Senators für Volksbildung, a. a. O., Nr. 2954 vom 29. Mai 1955, S. 3, Sp. 4.)

27 § 4 der 4. Durchführungsverordnung zum Berliner Schulgesetz i. d. F. vom 10. Juli 1956, GVBl. Bln. S. 821; Auskunft des Senators für Schulwesen, 1965.

28 Gesetz über den Landesgesundheitsrat i. d. F. vom 17. Oktober 1955, GVBl. Bay. S. 1.

29 § 6 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags vom 28. Januar 1952, BGBl. II S. 389.

30 Der Bundestag wählt dagegen Mitglieder für verschiedene Gremien mit Entscheidungs- und Kontrollbefugnissen, z. B. für den Verwaltungsrat der Deutschen Bundespost (§ 5 Abs. 2 und § 6 Abs. 1 und 5 des Postverwaltungsgesetzes vom 24. Juli 1953, BGBl. I S. 676) oder für den Kontrollausschuß beim Bundesausgleichsamt (§ 313 Abs. 1 und 2 des Gesetzes über den Lastenausgleich vom 14. August 1952, BGBl. I S. 446.)

31 Verhandlungen des Deutschen Bundestags, I. Wahlperiode, Anlagen zu den Stenogr. Berichten, Drucks. Nr. 1499 vom 20. Oktober 1950.

32 A. a. O., I. Wahlperiode, Stenogr. Berichte, 97. Sitzung am 7. November 1950, S. 3546 B/C.

33 Gesetzentwurf zur Änderung des Gesetzes über das Branntweinmonopol: a. a. O., I. Wahlperiode, Anlagen zu den Stenogr. Berichten, Drucks. Nr. 3623 vom 16. Juli 1952, und Stenogr. Berichte, 231. Sitzung am 1. Oktober 1952, S. 10578 C.

34 A. a. O., I. Wahlperiode, Anlagen zu den Stenogr. Berichten, Drucks. Nr. 590 vom 17. Februar 1950, und Stenogr. Berichte, 56. Sitzung am 31. März 1950, S. 2089 A.

35 A. a. O., I. Wahlperiode, Anlagen zu den Stenogr. Berichten, Drucks. Nr. 1207 vom 21. Juli 1950.

36 A. a. O., III. Wahlperiode, Stenogr. Berichte, 71. Sitzung am 4. Juni 1959, S. 3761 A, und 112. Sitzung am 5. Mai 1960, S. 6333 D.

37 A. a. O., IV. Wahlperiode, Anlagen zu den Stenogr. Berichten, Drucks. Nr. 2170 vom 21. April 1964.

38 A. a. O., IV. Wahlperiode, Stenogr. Berichte, 124. Sitzung am 29. April 1964, S. 6002 D.

39 A. a. O., IV. Wahlperiode, Anlagen zu den Stenogr. Berichten, Drucks. Nr. 2582 vom 5. Oktober 1964.

40 Der Spiegel, 20. Jg., Nr. 25 (13. Juni 1966), S. 53 f.

41 In der Zeit des Kaiserreichs und der Weimarer Republik waren zur Bestellung der Mitglieder verschiedener Beiräte, beispielsweise der Bezirkseisenbahnräte in Preußen, Wahlen vorgeschrieben. Es scheint aber, daß mit dem Begriff der Wahl in diesen Fällen nicht der Wahlvorgang gemeint war, sondern nur das Recht, die Mitglieder der Beiräte ohne eine bestätigende Berufung durch die Behörden zu stellen. Die Verordnung über Beiräte für die Deutsche Reichsbahn von 1932 ging näher auf diese Frage ein: "Die Art der Wahl der von ... staatlich organisierten Wirtschaftskörpern ... zu wählenden Mitglieder bleibt der Bestimmung dieser Körperschaften überlassen ... Die von den gewerkschaftlichen Organisationen der Arbeitnehmer zu wählenden Mitglieder werden durch die Vorstände der Zentralverbände gewählt. Über die Art der Wahl ... haben sich die Gewerkschaftsgruppen zu verständigen." (§ 5 der Verordnung über Beiräte für die Deutsche Reichsbahn vom 19. März 1932, RGBl. II S. 83.)

42 § 50 des Angestelltenversicherungsgesetzes vom 23. Februar 1957, BGBl. I S. 88.

43 § 2 der Bekanntmachung der Bundesregierung über den Bundesgesundheitsrat vom 15. März 1963, GMBl. S. 142.

44 § 4 der Bekanntmachung des Bundesministers für wissenschaftliche Forschung über das Deutsche historische Institut in Paris vom 20. 6. 1964, GMBl. S. 314. - Für die erstmalige Bestellung der Mitglieder dieses Beirats war die reine Berufung durch einen Minister vorgesehen, spätere Bestellungen sollten auf Vorschlag des Beirats vorgenommen werden.

45 § 4 Abs. 4 des Gesetzes über die Statistik für Bundeszwecke vom 3. September 1953, BGBl. I S. 1314.

46 §§ 1 und 2 der Satzung des Deutschen Luftfahrzeugausschuß vom 1. April 1960.

47 Dieses Bestellungsverfahren nennt Hacker, Die Beiräte für besondere Gebiete der Staatstätigkeit, a. a. O., S. 95, zur Unterscheidung von der gewöhnlichen Berufung durch die zu beratende Stelle, Ernennung.

48 Art. 4 Abs. 2 des Abkommens zwischen Bund und Ländern über die Errichtung eines Wissenschaftsrates vom 5. September 1957, GMBl. S. 553.

49 § 7 des Gesetzes über die Bildung eines Sachverständigenrats ... vom 14. August 1963, BGBl. I S. 685.

50 § 6 des Gesetzes über den Deutschen Wetterdienst vom 11. November 1956, BGBl. I S. 738.

51 § 52 des Angestelltenversicherungsgesetzes vom 23. Februar 1957, BGBl. I S. 88.

52 Als besonders deutliches Beispiel hierfür nannte der Staatssekretär im Bundesjustizministerium dem Verfasser (Interview, 1. Februar 1963) die Sachverständigenkommission zur Vorbereitung des Seehandelsrechts, wobei allerdings ungeklärt blieb, ob es sich bei dieser Kommission um einen Beirat im Sinne dieser Studie handelte.

53 Süddeutsche Zeitung, Nr. 206 vom 27./28. August 1960, S. 2, Sp. 5; über die Errichtung dieses Beirats vgl.: Verhandlungen des Deutschen Bundestags, III. Wahlperiode, Stenogr. Berichte, 103. Sitzung am 18. Februar 1960, S. 5579 D.

54 Eine Zusammenstellung aller Beiräte, an denen die Gewerkschaften 1958 beteiligt waren, gibt Günther Drewes, Die Gewerkschaften in der Verwaltungsordnung, Heidelberg 1958 (= Abhandlungen zum Arbeits- und Wirtschaftsrecht, Bd. 5), passim.

55 Mitgliederliste der konstituierenden Sitzung, in: GMBl. 1958, S. 327.

56 Mitgliederliste der konstituierenden Sitzung, in: Die Welt (Berliner Ausgabe), Nr. 123 vom 29. Mai 1963, S. 2, Sp. 5 - 6.

57 Mitgliederliste 1961, in: Die Verkehrspolitik der Bundesrepublik 1949 - 1961. Ein Bericht des Bundesministers für Verkehr, Bad Godesberg 1961 (= Schriftenreihe des Bundesministeriums für Verkehr, Bd. 22), S. 429 ff.

58 Mitgliederliste 1961, in: a. a. O., S. 431 f.

59 Mitgliederliste 1961, mitgeteilt vom Bundesministerium für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte.

60 Zusammensetzung des Forschungsbeirats 1961, in: Forschungsbeirat für Fragen der Wiedervereinigung Deutschlands beim Bundesminister für gesamtdeutsche Fragen. Dritter Tätigkeitsbericht 1957, hg. vom Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen, Bonn und Berlin 1961, S. 268 f.

61 Auskunft des Senators für Schulwesen, 18. Mai 1965.

62 Mitgliederliste der konstituierenden Sitzung, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 115 vom 1. Juli 1958, S. 1190.

63 Mitgliederliste 1960, in: Taschenheft der Spitzengremien, 1960, a. a. O., Nr. 61.

64 Mitgliederliste 1961, mitgeteilt vom Bundesministerium für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte.

65 Vgl. die detaillierten gesetzlichen Bestimmungen über die Zusammensetzung der Programmbeiräte (und der Rundfunkräte) bei: Ludwig Delp, (Hg.) Das gesamte Recht der Presse, des Buchhandels, des Rundfunks und des Fernsehens, Bd. 4, Loseblattsammlung, Neuwied 1957, Stand: 18. Dezember 1964, Nr. 439 - 462.

66 § 1 der Geschäftsordnung vom 10. Februar 1954.

67 § 2 der Satzung vom 1. April 1960.

68 Interview mit dem zuständigen Beamten im Bundesministerium der Finanzen, 19. Januar 1966.

69 Verhandlungen des Deutschen Bundestags, III. Wahlperiode, Stenogr. Berichte, 46. Sitzung am 17. Oktober 1958, S. 2602 C.

70 § 3 Abs. 1 des Gesetzes über die Außenhandelsstelle für Erzeugnisse der Ernährung und Landwirtschaft (seit 1965: Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft) vom 17. Dezember 1951, BGBl. I S. 967.

71 Gesetz über die Bildung eines Vorläufigen Bewertungsbeirats vom 28. September 1950, BGBl. I S. 682; vgl. auch die Begründung zum Entwurf dieses Gesetzes: Verhandlungen des Deutschen Bundestags, I. Wahlperiode, 70. Sitzung am 21. Juni 1950, S. 2539 D; Mitgliederliste der konstituierenden Sitzung in: Bundesanzeiger, Nr. 139 (12. Dezember 1950), S. 3 f.

72 § 2 Abs. 2 und 3 der Verwaltungsvorschrift über die Errichtung eines Bundesjugendkuratoriums vom 19. März 1965, GMBl. S. 95.

73 § 3 des Statuts vom 28. Februar 1958.

74 Ziff. 2 der Satzung vom 1. Juli 1954.

75 Auskunft des Bundesministeriums für Wirtschaft, 27. August 1965.

76 Interview mit dem zuständigen Beamten des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, 19. Januar 1966.

77 Auskunft des Bundesministeriums für Wirtschaft, 27. August 1965.

78 Koch, Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesminister für Wirtschaft, a. a. O., S. 406.

79 Empfehlungen und Gutachten des Deutschen Ausschusses für das Erziehungs- und Bildungswesen, a. a. O., S. 18.

80 Dem Verfasser gegenüber vertraten mehrere Beamte des Bundesministeriums für Wohnungsbau die Meinung, daß Beiräte, deren Mitglieder vom Minister berufen seien, nach der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien generell nur für eine Legislaturperiode errichtet würden. Zu Beginn einer neuen Legislaturperiode erhalte ein solcher Beirat einen neuen Auftrag (Inter-

views, 13. - 18. Januar 1966). Für diese Auffassung bietet der Text der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien keine Grundlage. Der frühere Geschäftsführer des Beirats für Städtebau und Raumordnung hielt diese Vorstellung wie auch die Interpretation des Verfassers für unzutreffend. Er sah in dieser Regelung, soweit sie angewandt wurde, lediglich eine "Zweckmäßigkeitsregelung": "Auf diese Weise können Mängel in der Zusammensetzung und in der Ausrichtung leichter behoben werden. Bei einem Dauerbeirat entstehen vielfach große Schwierigkeiten." (Auskunft, Januar 1966)

81 Erste Mitgliederliste in: Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, bearb. und zusammengest. von K. Petrich in Zusammenarbeit mit den Mitgliedern des Wissenschaftlichen Beirats, hg. von F. W. Maier-Bode, Bonn o. J., S. 98.

82 Interview mit dem zuständigen Beamten des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, 17. Januar 1966; die neue Satzung wurde zu dieser Zeit vorbereitet. - Möglicherweise spielte das letzte Gutachten dieses Beirats, das die Agrarpolitik der Regierung kritisierte, eine Rolle bei der Auflösung dieses Beirats; über das Gutachten vgl.: Süddeutsche Zeitung, Nr. 49 vom 26./27. Februar 1966, S. 21, Sp. 2 - 3.

83 Dem Verfasser gegenüber ist dieses Problem - streng vertraulich - lediglich für zwei weitere wissenschaftliche Beiräte ausdrücklich erwähnt worden. Nach den Ergebnissen der Untersuchungen von Hannes Friedrich, "Staatliche Verwaltung und Wissenschaft. Die Rolle der wissenschaftlichen Beratung aus der Sicht der Ministerialbürokratie", in: atomzeitalter, Nr. 10 (Oktober 1966), S. 304, kommt diesem Problem jedoch eine größere Bedeutung zu: "Es entwickeln sich Ordinariengremien, die zunehmend von reisigen Beratungsprofessoren besetzt werden. Diese 'Institutskönige' sind oft fachfremd geworden, sind auf die Beratung schlecht vorbereitet, lassen junge Nachwuchswissenschaftler durch ihre selbstkooptierten Auswahlverfahren nicht nachrücken und verwechseln mit der Zeit Beratung mit Abstimmung. Kurzum, es entwickelte sich ein 'versteinerter Areopag alter Wissenschaftspotentaten', es herrschen 'Generaldirektoren der Forschung', wie es ein Beamter praktisch formulierte."

84 § 3 der Bekanntmachung des Bundesministers für Atomenergie und Wasserwirtschaft über die Reaktor-Sicherheitskommission vom 30. Januar 1958 i. d. F. vom 1. August 1958, GMBl. S. 369.

85 § 5 des Erlasses über die Bildung eines Beirats für Fragen der inneren Führung vom 10. September 1964, MBl. des Bundesministers der Verteidigung S. 443.

86 § 2 der Geschäftsordnung vom 21. März 1963.

87 § 3 Abs. 2 des Gesetzes über die Außenhandelsstelle für die Erzeugnisse der Ernährung und Landwirtschaft (= seit 1965 Bundes-

amt für Ernährung und Forstwirtschaft) vom 17. Dezember 1951, BGBl. I S. 967; § 5 der Geschäftsordnung vom 3. September 1952.

88 Ziff. 3 der Bekanntmachung über die Bildung des Luftfahrtbeirats vom 29. Februar 1956, Bundesanzeiger, Nr. 46 vom 6. März 1956, S. 2.

89 § 24 des Bundesvertriebenengesetz vom 22. Mai 1953, BGBl. I S. 201.

90 Wheare, Government by Committee, a. a. O., S. 23.

91 A. a. O., S. 60 f. Leider enthalten die neueren Ergebnisse des PEP-Reports "Advisory Committees in British Government" keinen Hinweis, ob die Beobachtungen von Wheare, die sich auf die Zeit vor 1955 beziehen, noch zutreffen. Desgleichen enthalten die erwähnten amerikanischen Untersuchungen keine Hinweise, ob dort Laien an Beiräten beteiligt werden.

92 Von der Groeben, "Die Mitwirkung von Ausschüssen in der staatlichen Verwaltung. Möglichkeiten, Bewährung und Grenzen: Der Norddeutsche Raum", in: Verwaltungsarchiv, Bd. 49 (1958), S. 237 ff.

93 Wheare, Government by Committee, a. a. O., S. 21 ff., und Bent Christensen, "Die Mitwirkung von Ausschüssen der staatlichen Verwaltung: Dänemark und England", in: Verwaltungsarchiv, Bd. 49 (1958), S. 319 ff.

94 Der Wissenschaftliche Beirat bei der Verwaltung für Wirtschaft des Vereinigten Wirtschaftsgebietes. Gutachten 1948 bis Mai 1950, hg. vom Bundeswirtschaftsministerium, Göttingen o. J., S. 10.

95 § 2 des Statuts vom 28. Februar 1958.

96 Der Wissenschaftliche Beirat bei der Verwaltung für Wirtschaft, a. a. O., S. 10 f.

97 Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium, a. a. O., Bd. 6, S. 81 - 83.

98 Der Wissenschaftliche Beirat bei der Verwaltung für Wirtschaft, a. a. O., S. 10 f.

99 Ossip K. Flechtheim, "Politik und Intelligenz", in: Der Griff nach der Zukunft. Planen und Freiheit, München (usw.) 1964 (= Modelle einer neuen Welt, hg. von Robert Jungk und Hans Josef Mundt, Bd. 1), S. 107.

100 Koch, Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesminister für Wirtschaft, a. a. O., S. 409; den gleichen Zusammenhang betont Erwin v. Beckerath, Der langjährige Vorsitzende des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft: "Die Wirkung einer Tätigkeit, in welcher immer wieder wirtschaftspolitische Fragen diskutiert und Empfehlungen gegeben werden, erstreckt sich auch auf die daran Beteiligten. Daß es

Divergenzen in Bewertungen und in den Methoden unter den Mitgliedern des Beirats gibt, ist selbstverständlich. Aber die verbindende Kraft wissenschaftlicher Gespräche ist so stark, daß es nur in relativ seltenen Fällen notwendig war, das Hauptgutachten mit einem Minderheitsgutachten zu verbinden." (Probleme der normativen Ökonomik, a. a. O., S. 509.)

101 Unterlagen des Verfassers.

102 "Zehn Jahre Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister der Finanzen", in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 68 vom 8. April 1960, S. 657; vgl. auch die Vorbemerkungen zu: Organische Steuerreform, Bericht des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen an den Herrn Bundesminister der Finanzen, hg. vom Bundesministerium der Finanzen, Bonn 1953, S. 6.

103 Mitgliederliste 1963, mitgeteilt vom Bundesministerium der Finanzen; die Angaben zur Interpretation der Mitgliederliste beruhen auf einem Interview mit dem zuständigen Beamten des Bundesministeriums der Finanzen, 30. April 1963.

104 § 3 des Erlasses über die Bildung eines Wissenschaftlichen Beirats für das Sanitäts- und Gesundheitswesen vom 8. August 1963, MBl. des Bundesministers der Verteidigung, S. 478; Interview mit dem zuständigen Beamten des Bundesverteidigungsministeriums, 11. Juni 1965.

105 § 1 Abs. 3 des Gesetzes über die Bildung eines Sachverständigenrates ... vom 14. August 1963, BGBl. I S. 685: "Die Mitglieder des Sachverständigenrates dürfen weder der Regierung noch einer gesetzgebenden Körperschaft des Bundes oder eines Landes noch dem öffentlichen Dienst des Bundes, eines Landes oder einer sonstigen juristischen Person des öffentlichen Rechts, es sei denn als Hochschullehrer oder als Mitarbeiter eines wirtschafts- oder sozialwissenschaftlichen Instituts, angehören. Sie dürfen ferner nicht Repräsentant eines Wirtschaftsverbandes oder einer Organisation der Arbeitgeber oder Arbeitnehmer sein oder zu diesen in einem ständigen Dienst- oder Geschäftsbesorgungsverhältnis stehen. Sie dürfen auch nicht während des letzten Jahres vor der Berufung zum Mitglied des Sachverständigenrates eine derartige Stellung innegehabt haben."

106 Prof. Dr. W. Herrmann, Leiter der volkswirtschaftlichen Abteilung im Bundesverband der Deutschen Industrie, in: Industriekurier, 26, vom 18. Februar 1964, S. 1.

107 Süddeutsche Zeitung, Nr. 11 vom 13. Januar 1961, S. 4, Sp. 1 - 2.

108 Mitgliederliste 1964 in: Die Kulturabteilung des Auswärtigen Amtes. Jahresbericht 1964, hg. von der Kulturabteilung des Auswärtigen Amtes, Bonn 1965, S. 62 f.; Interview mit dem zuständigen Beamten des Auswärtigen Amtes, 13. Januar 1965.

109 Friedrich, Staatliche Verwaltung und Wissenschaft, a. a. O., S. 303.

110 Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 137 vom 31. Juli 1958, S. 1445.

111 In einem Fall, und zwar über den Wunsch des Verbandes der Heimkehrer, einen Vertreter in den Beirat für Fragen der inneren Führung zu entsenden, wurde über diese Frage öffentlich diskutiert. (Ebda.)

112 Mitgliederliste 1958, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes, Nr. 115 vom 1. Juli 1958, S. 1190, und Mitgliederliste 1964, mitgeteilt vom Bundesministerium der Verteidigung.

113 "Bericht über die Tätigkeit des Beirats für Fragen der Inneren Führung der Bundeswehr" vom 28. Juni 1962, angefertigt von den Sprechern des Beirats, S. 3 f.

114 Art. 4 Abs. 1 des Abkommens zwischen Bund und Ländern über die Errichtung eines Wissenschaftsrates vom 5. September 1957, GMBl. S. 553.

115 Vgl. Mitgliederliste, in: Empfehlungen des Wissenschaftsrates zum Ausbau der wissenschaftlichen Einrichtungen, Teil I: Hochschulen, o. O. (Bonn: Bundesdruckerei), o. J. (vorgelegt im November 1960), S. 528 ff.; über den Wissenschaftsrat vgl. auch Nina Grunenberg, "Empfehlungen, von denen wir leben. Ein Portrait des Wissenschaftsrates", in: Die Zeit, Nr. 27 vom 1. Juli 1966, S. 22.

116 Lothar Bossle, "Die Voraussetzungen schaffen", in: CIVIS, Nr. 6, Juni 1964, S. 16.

117 Friedrich, Staatliche Verwaltung und Wissenschaft, a. a. O., S. 303.

118 Diese Beiräte, die Böckenförde, Die Organisationsgewalt, a. a. O., S. 254, gleichfalls "Interessentenbeiräte" nennt, werden gelegentlich auch "Verbändebeiräte" genannt, z. B. von Gebert, Bundeswirtschaftsrat und Conseil Economique, a. a. O., S. 28, und von Josef Uthmann, "Institutionelle Formen der Zusammenarbeit zwischen Staat und Wirtschaftsverbänden", in: Der Staat und die Verbände, Gespräch, veranstaltet vom Bundesverband der Deutschen Industrie in Köln am 27. März 1957, hg. von Wilhelm Beutler (u. a.), Heidelberg 1957, Anhang: S. 61.

119 Interview mit dem zuständigen Beamten des Bundesinnenministeriums, 9. Juni 1965.

120 Mitgliederliste 1961, mitgeteilt vom Bundesministerium für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte; die beiden Verbände sind: der Zentralverband der Fliegergeschädigten, Evakuierten und Währungsgeschädigten und der Zentralverband der Deutschen Haus- und Grundbesitzer e. V.

121 Liste der 1965 an den Ausschuß für Kreditfragen des gewerblichen Mittelstandes beteiligten Organisationen, mitgeteilt vom Bundeswirtschaftsministerium: Zentralverband des Deutschen Handwerks, Hauptgemeinschaft des Deutschen Einzelhandels, Gesamtverband des Groß- und Außenhandels, Deutscher Hotel- und Gaststättenverband, Deutscher Sparkassen- und Giroverband, Deutscher Genossenschaftsverband, Deutscher Reiffeisenverband, Kreditgarantiegemeinschaft des Deutschen Handwerks GmbH., Kreditgarantiegemeinschaft des Deutschen Handels, Bundesverband des privaten Bankgewerbes, Deutscher Industrie- und Handelstag, Bundesverband der Deutschen Industrie, Vorstand der Industriekreditbank, Deutsche Genossenschaftskasse.

122 Mitgliederliste 1961, mitgeteilt vom Bundesministerium für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte.

123 § 29 des Gesetzentwurfs zum Bundesvertriebenengesetz, Verhandlungen des Deutschen Bundestags, I. Wahlperiode, Drucks. Nr. 2872 vom 26. November 1951; Antrag der Bundestagsfraktion des GB/BHE zur Änderung des § 23 Abs. 1 des Bundesvertriebenengesetzes, Drucks. Nr. 3274 vom 12. März 1957; Schriftlicher Bericht des Bundestagsausschusses für Heimatvertriebene, Drucks. Nr. 3666 vom 24. Juli 1957; Zweites Änderungsgesetz zum Bundesvertriebenengesetz vom 27. Juli 1957, BGBl. I S. 1207.

124 Insbesondere war die Zahl der Vertreter der Flüchtlinge im Verhältnis zu der der Vertriebenen umstritten, wobei das Verhältnis der Zahl der Vertriebenen und der Flüchtlinge in der Bevölkerung als Argument dafür angeführt wurde, daß die Flüchtlinge nicht zu wenige, wie diese meinten, sondern zu viele Vertreter in den Beirat stellten. (Unterlagen des Verfassers.)

125 § 23 des Bundesvertriebenengesetzes vom 19. Mai 1953, BGBl. I S. 201.

126 § 29 des Gesetzentwurfs zum Bundesvertriebenengesetz, Verhandlungen des Deutschen Bundestags, I. Wahlperiode, Drucks. Nr. 2872 vom 26. November 1957; Änderungsvorschläge des Bundesrats, a. a. O., Anlage 2; § 22 der vom Bundestagsausschuß für Vertriebene beschlossenen Neufassung des Entwurfs, a. a. O., Drucks. Nr. 3902 vom 1. Dezember 1952.

127 Die Forderungen des Deutschen Handlungsgehilfenverbandes vertrat die Deutsche Partei in einer Kleinen Anfrage im Bundestag: Verhandlungen des Deutschen Bundestag, II. Wahlperiode, Drucks. Nr. 824 vom 17. September 1954.

128 A. a. O., Drucks. Nr. 865 vom 6. Oktober 1954.

129 Art. 1 Ziff. 2 des Runderlasses des Arbeits- und Sozialministers des Landes Nordrhein-Westfalen zur Neubildung der Beiräte für Vertriebenen- und Flüchtlingsfragen vom 4. April 1961.

130 Mitgliederliste 1961, in: Die Verkehrspolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1949 - 1961, a. a. O., S. 429 ff.

131 Mitgliederliste 1961, mitgeteilt vom Bundesministerium für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte.

132 Bekanntmachung des Bundesministers für Verkehr über die Bildung eines Luftfahrtrats vom 3. März 1965, Bundesanzeiger, Nr. 48 vom 11. März 1965, S. 2.

133 Pressemitteilung des Bundesministeriums für Verkehr vom 26. Oktober 1964.

134 Interview mit dem zuständigen Beamten des Bundesverkehrsministeriums, 12. Januar 1966.

135 Mitgliederlisten 1965, in: Die Verkehrspolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1949 - 1965. Ein Bericht des Bundesministers für Verkehr, Hof 1965 (= Schriftenreihe des Bundesministers für Verkehr, Bd. 29), S. 414 f.

136 Nach der Geschäftsordnung vom 7. Oktober 1965 entsenden folgende Organisationen je einen Vertreter in den Verbraucherausschuß beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten: Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände, Deutscher Gewerkschaftsbund, Deutsche Angestelltengewerkschaft, Zentralverband Deutscher Konsumgenossenschaften, Deutscher Hausfrauenbund, Deutscher evangelischer Frauenbund, Katholischer Deutscher Frauenbund, Deutscher Landfrauenverband, Bundesausschuß für volkswirtschaftliche Aufklärung, Vereine Stadt und Land; die meisten dieser Organisationen entsenden auch Vertreter in den Verbraucherausschuß beim Bundeswirtschaftsministerium, dem zusätzlich Vertreter folgender Organisationen angehören: Deutscher Familienverband, Zentralverband der Fliegergeschädigten, Evakuierten und Währungsgeschädigten, Verband Deutsche Frauenkultur e. V., Deutsches Beamtenkartell, Gesamtverband der deutschen Ruhestandsbeamten und Beamtenhinterbliebenen e. V., Arbeitsgemeinschaft Evangelische Hausfrauen der evangelischen Frauenarbeit in Deutschland, Arbeitsgemeinschaft Hauswirtschaft e. V., Arbeitsgemeinschaft Hausfrauen im Zentralverband der Katholischen Frauen- und Müttergemeinschaften Deutschlands e. V., Deutscher Verband berufstätiger Frauen e. V., Deutscher Frauenring, Gesellschaft für Hauswirtschaft e. V.; Liste der am Verbraucherausschuß beteiligten Organisationen 1965, mitgeteilt vom Bundesministerium für Wirtschaft.

137 Liste der beteiligten Organisationen 1965, mitgeteilt vom Bundesministerium für Wirtschaft.

138 § 9 des Gesetzes zur Änderung von Vorschriften über die Pflichtversicherung für Kraftfahrzeughalter vom 5. April 1965, BGBl. I S. 213; Auskunft des Bundeswirtschaftsministeriums, 27. August 1965.

139 § 3 Abs. 2 der Dritten Durchführungsverordnung zum Gesetz über das Bundesaufsichtsamt vom 25. März 1953, BGBl. I S. 75.

140 Es scheint daher zweifelhaft, ob die von Böckenförde, Die Organisationsgewalt, a. a. O., S. 254, vorgenommene Unterteilung der Interessentenbeiräte in interessenhomogene und interessenheterogene Beiräte sinnvoll ist.

141 Böckenförde (ebda.) nennt diese Beiräte "gemischte" Beiräte.

142 Mitgliederliste 1965, mitgeteilt vom Bundesministerium für wissenschaftliche Forschung.

143 § 4 der Geschäftsordnung.

144 Mitgliederliste 1958, in: Gutachten des Wohnungswirtschaftlichen Beirats 1954 - 1958, Bonn 1959 (= Schriftenreihe des Bundesministers für Wohnungsbau, Bd. 14).

145 Nell-Breuning, Der Wohnungswirtschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wohnungsbau, a. a. O. Diesem Bericht ist eine ausführliche Mitgliederliste beigefügt (S. 43 f.); zum Wohnungswirtschaftlichen Beirat vgl. auch Flohr, Zur Frage des Einflusses der Wissenschaft auf die politische Willensbildung, a. a. O.

146 In dem von Nell-Breuning, Der Wohnungswirtschaftliche Beirat, a. a. O., S. 35, zitierten Einladungsschreiben des Bundesministers für Wohnungsbau hieß es: "'Bei verschiedenen Bundesministerien haben sich wissenschaftliche Beiräte, die die ministeriellen Arbeiten durch Erstattung wissenschaftlicher Gutachten unterstützen, besonders bewährt. Ich möchte daher auch bei meinem Ministerium einen solchen Beirat in der Form eines 'wohnungspolitischen Sachverständigenbeirats' ins Leben rufen.'"

147 A. a. O., S. 37.

148 A. a. O., S. 35 f.

149 § 51 des Angestelltenversicherungsgesetzes vom 23. Februar 1957, BGBl. I S. 88, und Unfallversicherungs-Neuregelungsgesetz vom 30. April 1963, BGBl. I S. 241, (Änderung der §§ 1274 f. der Reichsversicherungsordnung).

150 § 2 Abs. 1 und 4 der Geschäftsordnung vom 23. September 1963, veröffentlicht in: Bundesarbeitsblatt, Nr. 3, 1964, S. 95 f.

151 § 52 des Angestelltenversicherungsgesetzes vom 23. Februar 1957, BGBl. I S. 88.

152 § 1 Abs. 2 der Geschäftsordnung vom 23. September 1963.

153 Verhandlungen des Deutschen Bundestags, III. Wahlperiode, Anlagen zu den Stenogr. Berichten, Drucks. Nr. 568 vom 6. November 1958 (Anlage), und Bulletin des Presse- und

Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 202 vom 30. Oktober 1958, S. 2015; Nr. 212 vom 14. November 1958, S. 2108; Nr. 79 vom 29. April 1959, S. 754.

154 Meinhold, in: Probleme der normativen Ökonomik, a. a. O., S. 609, und ders., "Fachliche Ergänzungen des behördlichen Sachverstandes, a. a. O., S. 125.

155 Empfehlungen und Gutachten des Deutschen Ausschusses für das Erziehungs- und Bildungswesen, a. a. O., S. 18 ff.

156 Art. 4 des Abkommens zwischen Bund und Ländern über die Errichtung eines Wissenschaftsrates vom 5. September 1957, GMBl. S. 553; Mitgliederliste in: Empfehlungen des Wissenschaftsrates zum Ausbau der wissenschaftlichen Hochschulen, Teil I, a. a. O., S. 528 ff. Über die Arbeit des Wissenschaftsrats vgl. neben den Veröffentlichungen des Wissenschaftsrats Friedrich Schneider (Generalsekretär des Wissenschaftsrats), "Von der Arbeit des Wissenschaftsrates", in: Die neue Gesellschaft, 1963, S. 300 - 304, und Ludwig Raiser (Vorsitzender des Wissenschaftsrats), Die Aufgaben des Wissenschaftsrates, Köln und Opladen 1964 (= Arbeitsgemeinschaft für Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen, Geisteswissenschaften, H. 111).

157 Vgl. hierzu den Bericht Waldemar von Knoeringens, der einer der Initiatoren des Wissenschaftsrats war, in: Wissenschaftliche Experten und politische Praxis, a. a. O., S. 150 ff; Nina Grunenberg, "Empfehlungen, von denen wir leben. Ein Portrait des Wissenschaftsrates", in: Die Zeit, Nr. 27 vom 1. Juli 1966, S. 22; Karl Friedrich Fromme, "An der Wiege des Bildungsrates", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 166 vom 21. Juli 1965, S. 1, Sp. 4 - 5.

158 Raiser, Die Aufgaben des Wissenschaftsrates, a. a. O., S. 9.

159 Art. 6 Abs. 1 des Abkommens zwischen Bund und Ländern über die Errichtung eines Wissenschaftsrates vom 5. September 1957, GMBl. S. 553 lautet: "Die Beschlüsse der Vollversammlung des Wissenschaftsrates werden von der Wissenschaftlichen Kommission unter fachlichen und wissenschaftlichen Gesichtspunkten und von der Verwaltungskommission unter verwaltungsmäßigen und finanziellen Gesichtspunkten vorbereitet."

160 Dies veranlaßte Wolfgang Cartellieri (Staatssekretär im Bundesministerium für wissenschaftliche Forschung) zu dem Urteil: "Seine hohe Wertschätzung verdankt der Wissenschaftsrat letztlich nicht seiner Existenz als Institution, sondern den Persönlichkeiten, die in ihm gearbeitet haben." (Wolfgang Cartellieri, "Bildungs- und Forschungspolitik für 1980", in: Planung I: Recht und Politik der Planung in Wirtschaft und Gesellschaft, hg. von Josef H. Kaiser, Baden-Baden, 1965, S. 399.

161 Bekanntmachung des Bundesinnenministeriums über die Konstituierung des Bildungsrates am 17. März 1966, Bundesanzeiger, Nr. 30 vom 12. Februar 1966, S. 3; Ansprachen des Bundeskanzlers und des Vorsitzenden der Ministerpräsidentenkonferenz anläßlich der Unterzeichnung des Abkommens über die Errichtung eines Deutschen Bildungsrates am 15. Juli 1965 und Abdruck des Abkommens in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 122 vom 16. Juli 1965, S. 981 ff. Unter Hinweis auf den Wissenschaftsrat und den Bildungsrat machte der Vorsitzende des Gesundheitspolitischen Ausschusses der CDU, Jungmann, den Vorschlag, einen entsprechenden Gesundheitsrat zu errichten. (Süddeutsche Zeitung, Nr. 222 vom 16. September 1965, S. 6, Sp. 3.)

162 Erlasse des Bundesministers für Arbeit über den Beratenden Beirat für Versorgungsrecht vom 26. April 1950 (Bundesarbeitsblatt Nr. 5, S. 160), vom 1. August 1950 (Nr. 8, S. 280) und vom 17. Mai 1957 (a. a. O., Nr. 13, S. 438.)

163 § 10 der Geschäftsordnung.

164 Interview mit einem Vertreter der Bundesgeschäftsstelle des Verbandes der Kriegsbeschädigten (VdK), 21. April 1961; Die Welt (Berliner Ausgabe), Nr. 147 vom 27. Juni 1962, S. 2, Sp. 4; Nr. 149 vom 29. Juni 1962, S. 2, Sp. 3; Nr. 135 vom 13. Juni 1963, S. 2, Sp. 1.

165 Abs. 2 des Erlasses des Bundesarbeitsministers über den Beratenden Beirat für Versorgungsrecht vom 17. Mai 1957, Bundesarbeitsblatt, Nr. 13, S. 438.

166 A. a. O., Abs. 10; § 2 der Geschäftsordnung.

167 Mitgliederlisten in Taschenheft der Spitzengremien des öffentlichen Lebens, a. a. O., 1957: Nr. 112; 1960: Nr. 183.

168 § 2 der Verwaltungsvorschrift über die Errichtung eines Bundesjugendkuratoriums vom 19. März 1965, GMBl. S. 95.

169 A. a. O., § 3.

170 § 4 des Gesetzes über die Statistik für Bundeszwecke vom 3. September 1953, BGBl. I S. 1314.

171 Mitgliederlisten 1965, mitgeteilt vom Bundesministerium für wissenschaftliche Forschung.

172 Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 81 vom 5. Mai 1959, S. 783 f.

173 § 3 des Beschlusses der Bundesregierung über den Bundesgesundheitsrat vom 12. September 1950, GMBl. S. 95; Verhandlungen des Deutschen Bundestags, I. Wahlperiode, Anlagen zu den Stenogr. Berichten, Drucks. Nr. 2310 vom 6. Juni 1951, und 2416 vom 26. Juni 1951; Mitgliederliste 1953, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 21 vom 3. März 1953, S. 350.

174 § 3 des Beschlusses der Bundesregierung über den Bundesgesundheitsrat vom 15. März 1963, GMBl. S. 142.

175 Ebda.

176 Auskunft des Bundesministeriums für Gesundheitswesen, 27. August 1965.

177 Auskunft des Bundesministeriums für Gesundheitswesen, 27. August 1965.

178 Interview mit dem zuständigen Beamten des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, 9. Juni 1965.

179 Verhandlungen des Deutschen Bundestags, IV. Wahlperiode, Stenogr. Berichte, 162. Sitzung am 11. Februar 1965, S. 7984 B/C; über den Kunstbeirat der Bundespost vgl. auch: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 217 vom 25. November 1958, S. 2154.

180 Interview mit dem zuständigen Beamten des Bundesschatzministeriums, 18. Januar 1966.

181 Interview mit dem zuständigen Beamten des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, 17. Januar 1966.

182 Auskunft des Bundesministeriums für Wirtschaft, 27. August 1965.

183 Interview mit dem zuständigen Beamten des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, 10. Juni 1965.

184 Auskunft des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, 24. Juni 1965.

185 Interview mit dem zuständigen Beamten des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, 10. Juni 1965.

186 Auskunft des Bundesministeriums für Wirtschaft, 27. August 1965.

187 Mitgliederliste 1965, in: Die Verkehrspolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1949 - 1965, a.a.O., S. 413 f.

188 Diese Tabelle enthält die Mitgliederzahlen von 142 der 174 dem Verfasser bekanntgewordenen Beiräte bei Bundesministerien oder in deren Geschäftsbereich. Von den übrigen 32 Beiräten sind dem Verfasser keine Mitgliederzahlen bekannt. Die Zahlen beziehen sich meist auf Angaben, die von den Behörden in mündlichen Interviews und auf schriftliche Anfragen zwischen 1961 und Januar 1966 gegeben wurden. Sofern die Mitgliederzahl durch Gesetze oder Verordnungen festgelegt ist, wurden diese Zahlen zugrundegelegt.

189 Die Hälfte der Beiräte mit 6 - 10 Mitgliedern stellen die Fachbeiräte beim Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft, die jeweils 8 - 10 Mitglieder haben. (Interview mit dem zuständigen Beamten des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, 19. Januar 1966.)

190 Einige der Schwierigkeiten, die sich aus der Tatsache ergeben, daß ein Beirat zu groß ist, erörtert Elisabeth Schwarzhaupt (Bundesgesundheitsminister), "Gesundheitspolitik im Dienst am Volk. Sitzung des Bundesgesundheitsrats", in: Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung, Nr. 114 vom 6. Juli 1965, S. 923; vgl. hierzu auch die Bemerkungen von Fritz Duppré (Chef der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz) "Sachverstand und Verantwortung. Versuch einer Typologie", in: Sachverstand und Verantwortung in der öffentlichen Verwaltung, Berlin 1966 (= Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 30), S. 21.

191 Wheare, Government by Committee, a. a. O., S. 63.

192 Die Tabelle beruht auf Angaben in: Hacker, Die Beiräte für besondere Gebiete der Staatstätigkeit, a. a. O., S. 83 f.

193 Diese Zahlen ergeben sich aus der Auswertung von zehn der ersten neunzehn Beiratssitzungen, die von der Gründung des Beirats im Jahre 1954 bis 1960 stattfanden. Dies waren alle erreichbaren Teilnehmerlisten; sie verteilen sich einigermaßen gleichmäßig auf die einzelnen Jahre.

194 Interview mit dem zuständigen Beamten des Senats für Arbeit und Sozialwesen, 15. Januar 1960.

195 Interview mit dem zuständigen Beamten des Bundesvertriebenenministeriums, 14. November 1962.

196 Interview mit zwei Mitgliedern des Beirats für Vertriebenen- und Flüchtlingsfragen beim Bundesvertriebenenministerium, 14. Juni und 18. Juli 1961.

Anmerkungen zu Kapitel VI: DIE ORGANISATION DER BEIRÄTE

(S. 160 - 193)

1 Nell-Breuning, Der Wohnungswirtschaftliche Beirat, a. a. O., S. 42 f.

2 Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 81 vom 5. Mai 1959, S. 783 f.

3 Verhandlungen des Deutschen Bundestags, I. Wahlperiode, Stenogr. Berichte, 206. Sitzung am 24. April 1952, S. 8890 D und S. 8892 A.

4 A. a. O., I. Wahlperiode, Anlagen zu den Stenogr. Berichten, Drucks. Nr. 3024 vom 23. Januar 1952; a. a. O., Stenogr. Berichte, 195. Sitzung am 21. Februar 1952, S. 8379 B. - Die 1952 von der SPD-Bundestagsfraktion geforderte "Soziale Studienkommission" ist 1964 als "Sozialenquete-Kommission" errichtet worden und erhielt die damals geforderte, dem Beirat jedoch nicht zugestandene Selbständigkeit: "Die Unabhängigkeit

des Gremiums soll insbesondere dadurch gewährleistet sein, daß es selbst aus seiner Mitte einen Vorsitzenden wählt und sich eine eigene Geschäftsordnung gibt." (Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 89 vom 5. Juni 1964, S. 817.)

5 A. a. O., S. 8383 A ff. und S. 8392 D.

6 Hans Achinger in der "Wirtschaftszeitung" vom 12. Dezember 1952, zit. nach: A. a. O., II. Wahlperiode, 30. Sitzung am 21. Mai 1954, S. 1405 C.

7 A. a. O., S. 1405 A.

8 A. a. O., II. Wahlperiode, Stenogr. Berichte, 30. Sitzung am 21. Mai 1954, S. 1405 B und S. 1410 B. - Dieter Schewe, "Die Arbeit des Beirats für die Neuordnung der sozialen Leistungen in den letzten zwei Jahren", in: Bundesarbeitsblatt, Nr. 11, 1956, S. 340.

9 Verhandlungen des Deutschen Bundestags, III. Wahlperiode, Anlagen zu den Stenogr. Berichten, Drucks. Nr. 2457 vom 3. Februar 1961, und Stenogr. Berichte, 142. Sitzung am 8. Februar 1961, S. 8039 A/B.

10 Protokoll der konstituierenden Sitzung am 14. April 1959.

11 § 3 der Geschäftsordnung vom 10. Februar 1954.

12 § 3 der Geschäftsordnung vom 7. Oktober 1965.

13 Interview mit dem zuständigen Beamten des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, 19. Januar 1966; in diesem Fall erhielt der Verfasser die generelle Erklärung, in Beiräten habe das Ministerium den Vorsitz, Ausschüsse seien dagegen autonom und wählten ihren Vorsitzenden selbst.

14 § 4 Ziff. 4 der Dritten Durchführungsverordnung zum Bundesvertriebenengesetz vom 24. September 1953, GVBl. NW. S. 364; Bericht über die Sitzung des Geschäftsführenden Ausschusses des Landesbeirats für Vertriebenen- und Flüchtlingsfragen in Nordrhein-Westfalen am 6. Oktober 1953, in: Der Wegweiser, 6. Jg., Nr. 23/24 (20. Dezember 1953), S. 202. - Die alte Regelung ist drei Jahre später wieder eingeführt worden

15 Der Titel "Präsident" ist für die Vorsitzenden von Beiräten ungewöhnlich. Nach Kenntnis des Verfassers wird er lediglich für die Vorsitzenden des Bundesjugendkuratoriums und des Forschungsbeirats für Fragen der Wiedervereinigung Deutschlands verwandt.

16 Protokoll der Sitzung des Geschäftsführenden Ausschusses des Landesbeirats für Vertriebenen- und Flüchtlingsfragen in Nordrhein-Westfalen am 19. Dezember 1955.

17 § 6 der Geschäftsordnung vom 3. September 1952.

18 Interview mit dem zuständigen Beamten des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, 19. Januar 1966.

19 § 3 Abs. 4 der Verfügung über die Errichtung der Reaktor-Sicherheitskommission vom 30. Januar 1958.

20 § 4 Abs. 1 der Verwaltungsvorschrift über die Errichtung eines Bundesjugendkuratoriums vom 19. März 1965, GMBl. S. 95.

21 § 3 Abs. 1 der Geschäftsordnung vom 1. Juli 1963.

22 § 5 Abs. 2 der Geschäftsordnung vom 21. Januar 1963.

23 Auskunft des Bundesministeriums für Wirtschaft, 27. August 1965.

24 § 3 Abs. 2 der Geschäftsordnungen.

25 §§ 3 und 4 der Geschäftsordnung vom 17. Januar 1964; § 13 des Erlasses über die Bildung eines Beirats für Fragen der inneren Führung vom 10. September 1964, MBl. des Bundesministeriums der Verteidigung, S. 443.

26 Abs. 10 des Erlasses über den Beratenden Beirat für Versorgungsrecht vom 17. Mai 1957, Bundesarbeitsblatt, S. 438.

27 § 30 der Satzung vom 27. Januar 1958; in der Satzung wird ausdrücklich bestimmt, daß die Geschäftsstelle keine Dienststelle des Arbeits- und Sozialministers ist und daß der Arbeitgeber der in der Geschäftsstelle beschäftigten Personen der Vorsitzende des Beirats ist.

28 § 4 der Geschäftsordnung vom 21. Januar 1963.

29 Auskunft des Bundesministeriums für Wirtschaft, 27. August 1965.

30 Verhandlungen des Deutschen Bundestags, I. Wahlperiode, Anlagen zu den Stenogr. Berichten, Drucks. Nr. 4443 vom 30. Mai 1953.

31 Art. 10 des Abkommens über die Errichtung eines Deutschen Bildungsrats vom 15. Juli 1965, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 122 vom 16. Juli 1965, S. 982.

32 Art. 8 des Abkommens über die Errichtung eines Wissenschaftsrats vom 5. September 1957, GMBl. S. 553.

33 § 5 Abs. 6 der Geschäftsordnung vom 1. Juli 1963.

34 § 4 Abs. 3 der Geschäftsordnung vom 21. Januar 1963.

35 Unterlagen des Verfassers.

36 § 9 des Statuts vom 28. Februar 1958.

37 § 7 der Geschäftsordnung.

38 Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 54 vom 20. März 1958, S. 490.

39 Geschäftsverteilungsplan des Bundesministeriums für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte, 1961.

40 Nell-Breuning, Der Wohnungswirtschaftliche Beirat, a. a. O., S. 36 und S. 43.

41 Diese Vorschriften zur Arbeitsweise werden in den Geschäftsordnungen nur ausnahmsweise unter dem ausdrücklichen Titel "Arbeitsweise" (§ 5 der Geschäftsordnung des Beirats für Orthopädie-Technik) oder "Durchführung der Aufgaben" (§§ 4 und 5 der Geschäftsordnung des Ärztlichen Sachverständigenbeirats) zusammengefaßt.

42 § 5 Abs. 2 der Verfügung über die Errichtung einer Deutschen Kommission für Weltraumforschung vom 2. August 1962.

43 § 8 der Verwaltungsvorschrift über die Errichtung eines Bundesjugendkuratoriums vom 19. März 1965, GMBl. S. 95.

44 Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 54 vom 20. März 1958, S. 490.

45 § 8 der Geschäftsordnung vom 23. September 1963.

46 Vgl. die §§ 1 und 2 Abs. 3 der beiden Geschäftsordnungen vom 25. Mai 1958 (Bundesarbeitsblatt, S. 247) und vom 23. September 1963 (Bundesarbeitsblatt 1964, S. 95).

47 "10-Jahre Wissenschaftlicher Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium", in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 42 vom 4. März 1958, S. 368.

48 In einem Fall ist dem Verfasser gegenüber von einem Beamten eines Bundesministeriums ausdrücklich erklärt worden, daß eine Geschäftsordnung zwar bestehe, aber praktisch nicht beachtet werde. (Unterlagen des Verfassers.)

49 Auskünfte des Bundesministeriums für Wirtschaft, 27. August 1965.

50 Interview mit dem zuständigen Beamten des Bundesministeriums der Finanzen, 30. April 1963.

51 Interview mit dem zuständigen Beamten des Bundeswohnungsbauministeriums, 17. Januar 1966.

52 Geschäftsordnung des Verbraucherausschusses beim Bundesernährungsministerium vom 7. Oktober 1965.

53 Satzung des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium vom 28. Februar 1958, veröffentlicht in: Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium, Bd. 5, Gutachten vom Januar 1955 - März 1961, hg. vom Bundeswirtschaftsministerium, Göttingen 1961, S. 111 ff.

54 Schriftliche und mündliche Fragebogenantworten von Mitgliedern des Beirats für Vertriebenen- und Flüchtlingsfragen beim Bundesvertriebenenministerium, Mai und Juni 1961.

55 Die Welt (Berliner Ausgabe), Nr. 135 vom 13. Juni 1963, S. 2, Sp. 1; der Beirat löste allerdings die Krise insofern selbst aus, als er sich weigerte, die Vorschläge des Ministers zu diskutieren. (Interview mit dem zuständigen Beamten des Bundesarbeitsministeriums, 10. Juni 1965.)

56 § 5 Abs. 1 des Statuts vom 28. Februar 1958.

57 Koch, Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesminister für Wirtschaft, a. a. O., S. 406.

58 Bericht über die Tätigkeit des Beirats für Fragen der inneren Führung, a. a. O., S. 4.

59 § 11 des Erlasses über die Bildung eines Beirats für Fragen der inneren Führung, MBl. des Bundesministeriums der Verteidigung S. 443.

60 Ziff. 5 der Geschäftsanweisung vom 1. Dezember 1955.

61 § 4 der Geschäftsordnung vom 10. Februar 1954.

62 Dem Verfasser ist lediglich ein Fall bekanntgeworden, in dem, allerdings ohne statutarische Grundlage, seltener Sitzungen abgehalten werden. Es handelt sich um den Beirat für die zivilberufliche Ausbildung und Unterbringung der aus dem Bundesgrenzschutz ausscheidenden Beamten beim Bundesinnenministerium, der nur etwa alle drei Jahre tagt. (Interview mit dem zuständigen Beamten des Bundesinnenministeriums, 10. Juni 1965.)

63 § 2 der Geschäftsordnungen.

64 Ziff. 2 der Geschäftsordnung vom 29. Februar 1956.

65 Nell-Breuning, Der Wohnungswirtschaftliche Beirat, a. a. O., S. 42. Das Gutachten sollte über das Thema "Das Problem des Wertausgleichs im Wohnungsbau; Beitrag zur Bodenpreissenkung oder Bodenpreissteigerung" erstattet werden.

66 Ein Beiratsmitglied griff dieses Problem in einem Brief an den Minister und an die übrigen Mitglieder auf und fragte, "ob es überhaupt zu verantworten ist, seine Zeit dort einfach 'abzusitzen', denn die Entgegennahme der gewiß interessanten Arbeitsberichte aus den einzelnen Abteilungen Ihres Ministeriums könnte schließlich auch schriftlich über die 'Mitteilungen' erfolgen. Die Diskussion post festum lohnt doch eigentlich nicht den Aufwand". Dem stimmten andere Beiratsmitglieder zu. Brief des Beiratsmitglieds Pastor Wilhelm Schmidt an den Minister und die übrigen Mitglieder des Beirats vom 25. April 1957 sowie deren Antwort. - Protokoll der Sitzung des Beirats für Vertriebenen- und Flüchtlingsfragen beim Bundesvertriebenenministerium am 18. März 1958. Diese Bitte wurde vom Beirat mit Beifall unterstützt und ihre Erfüllung vom Minister zugesagt.

67 Von zwanzig Gesetzentwürfen, die der Beirat in den ersten sieben Jahren seines Bestehens hätte beraten können, ist er bei Regierungsvorlagen viermal nicht und je viermal vor und nach der Vorlage der Gesetzentwürfe im Parlament, davon einmal nach der Gesetzverkündung gehört worden. In den Fällen, in denen die Gesetzentwürfe von Bundestagsfraktionen vorgelegt wurden, ist er einmal vor der Vorlage im Parlament und siebenmal nicht gehört worden. (Es handelt sich um die 3. bis 13. Novelle des Lastenausgleichsgesetzes, die 1. bis 3. Novelle des Fremdrenten- und Auslandsrentengesetzes, das Häftlingsgesetz mit zwei Novellen und 2. bis 4. Novelle des Bundesvertriebenengesetzes.)

68 § 22 Abs. 2 des Bundesvertriebenengesetzes vom 22. Mai 1953, BGBl. I S. 201; die Interpretation der gesetzlichen Vorschriften im Kommentar zum Bundesvertriebenengesetz von Walter Straßmann (u. a.), Bundesvertriebenengesetz. Gesetz über die Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge. Kommentar, 2. neubearb. Aufl., München und Berlin 1958, S. 71, kommt zu dem Ergebnis, daß der Beirat seiner Aufgabe nur gerecht werden kann, wenn er "vor Erlaß allgemeiner Regelungen und Maßnahmen" gehört wird.

69 Oskar Salat, "Die Bedeutung der Flüchtlingsbeiräte", in: Der Wegweiser, 2. Jg., Nr. 12 (Dezember 1949), S. 106.

70 Wilhelm Matzel, "Niemals Verzicht auf das Heimatsrecht", in: Fünfte Landesarbeitstagung der Beiräte für Vertriebenen- und Flüchtlingsfragen im Land Nordrhein-Westfalen. Ansprachen und Vorträge, 15. und 16. November 1956, Troisdorf (Rheinland) 1957 (= Schriftenreihe für das Vertriebenen- und Flüchtlingswesen, hg. vom Arbeits- und Sozialministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, Arbeitsheft Nr. 33), S. 27.

71 Bericht über die Arbeit der Beiräte für Vertriebenen- und Flüchtlingsfragen im Lande Nordrhein-Westfalen im Jahre 1950, in: Der Wegweiser, 4. Jg., Nr. 2 (2. Februar 1951), S. 29.

72 Salat, Die Bedeutung der Flüchtlingsbeiräte, a. a. O., S. 105.

73 Verhandlungen des Deutschen Bundestags, II. Wahlperiode, Anlagen zu den Stenogr. Berichten, Drucks. Nr. 314 vom 10. März 1954.

74 A. a. O., II. Wahlperiode, Stenogr. Berichte, 30. Sitzung am 21. Mai 1954, S. 1405 - 1411.

75 Schewe, Die Arbeit des Beirats für die Neuordnung der sozialen Leistungen, a. a. O., S. 335.

76 Der Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion betonte jedenfalls, "wir wissen ..., welcher Kraftanstrengungen der Beiratsmitglieder ... es bedurfte, um die Bürokratie Ihres Ministeriums

auf diesem Gebiet zu Zugeständnissen zu bewegen." (Verhandlungen des Deutschen Bundestags, II. Wahlperiode, Stenogr. Berichte, 30. Sitzung vom 21. Mai 1954, S. 1405 B.)

77 Protokoll der ersten Sitzung des Beirats für Vertriebenen- und Flüchtlingsfragen beim Bundesvertriebenenministerium am 29. März 1954.

78 Protokoll ..., a.a.O., am 3. Dezember 1956.

79 Protokoll ..., a.a.O., am 18. März 1958.

80 § 6 der Geschäftsordnung vom 6. Oktober 1965.

81 Ziff. 1 der Bekanntmachung über die Bildung des Luftfahrtrats vom 3. März 1965, Bundesanzeiger, Nr. 48 vom 11. März 1965, S. 2.

82 §§ 28 und 29 der Satzung vom 27. Januar 1958.

83 Pressemitteilung des Bundesministeriums für Verkehr vom 26. Oktober 1964.

84 Interview mit dem zuständigen Beamten des Bundesverkehrsministeriums, 12. Januar 1966.

85 Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 114 vom 6. Juli 1965, S. 923.

86 Mitgliederlisten und Organisationspläne der Deutschen Kommission für Weltraumforschung und der Deutschen Atomkommission, Stand 1965, mitgeteilt vom Bundesministerium für Wissenschaftliche Forschung.

87 Organisationsplan, Stand 1965, in: Forschungsbeirat für Fragen der Wiedervereinigung Deutschlands beim Bundesminister für gesamtdeutsche Fragen. Vierter Tätigkeitsbericht 1961/1965, hg. vom Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen, Bonn und Berlin 1965, S. 375. Die Zahl der Mitglieder des Forschungsbeirats war nicht genau zu ermitteln, dem Plenum gehören jedoch wenigstens 36 Mitglieder an. (A.a.O., S. 377.)

88 § 6 Abs. 2 der Geschäftsordnung.

89 § 1 der Geschäftsordnung vom 7. Oktober 1965.

90 § 3 Abs. 2 der Geschäftsordnung vom 23. September 1963.

91 § 5 des Gesetzes über die Bildung eines Sachverständigenrates ... vom 14. August 1963, BGBl. I S. 685.

92 Backhausen, Wesen und Aufgaben der Beiräte, a.a.O., S. 281.

93 § 4 Abs. 1 der Geschäftsordnung vom 23. September 1963.

94 § 3 der Geschäftsordnung vom 26. Oktober 1955.

95 Interview mit dem zuständigen Beamten des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, 17. Januar 1966. Nä-

here Angaben über die "Sachverständigen" waren nicht zu erhalten.

96 Die Verordnung gegen Bestechung und Geheimnisverrat nichtbeamteter Personen vom 22. Mai 1943 (RGBl. I S. 351) beruht auf der Bekanntmachung über die bei Behörden oder kriegswirtschaftlichen Organisationen beschäftigten Personen vom 3. Mai 1917 (RGBl. S. 93), die aus den Erfordernissen der Kriegswirtschaft erwuchs. Sie wurde nicht speziell für Mitglieder von Beiräten abgefaßt, galt aber auch schon damals für die während des Ersten Weltkriegs errichteten Beiräte bei verschiedenen Reichsbehörden.

97 § 8 des Erlasses über den Beirat für Fragen der inneren Führung vom 10. September 1964, MBl. des Bundesministeriums der Verteidigung S. 443.

98 § 4 der Verfügung über die Reaktor-Sicherheitskommission vom 30. Januar 1958.

99 § 12 des Gesetzes über den Verkehr mit Fischen und Fischwaren vom 31. August 1955, BGBl. I S. 567.

100 §§ 7 und 8 der Geschäftsordnung.

101 § 4 Abs. 5 der Geschäftsordnung vom 24. Januar 1953.

102 § 6 Abs. 1 der Geschäftsordnung.

103 Ziff. 5 der Satzung vom 1. Juli 1954.

104 A. a. O., Ziff. 6.

105 § 7 des Statuts vom 28. Februar 1958.

106 Vgl. Probleme der normativen Ökonomik, a. a. O., S. 604 ff.

107 A. a. O., S. 606.

108 Diese Angaben beziehen sich auf die in Bd. 1 bis Bd. 6 (1948 bis März 1966) der Schriftenreihe: Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium, Gutachten ..., Göttingen 1948 ff., veröffentlichten Gutachten.

109 Empfehlungen und Gutachten des Deutschen Ausschusses für das Erziehungs- und Bildungswesen, a. a. O., S. 23.

110 Koch, Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesminister für Wirtschaft, a. a. O., S. 409.

111 Probleme der normativen Ökonomik, a. a. O., S. 609.

112 Meinhold, Fachliche Ergänzung des behördlichen Sachverstandes, a. a. O., S. 125.

113 Ebda.

114 John Cohen, "Study of Committees and Conferences", in: Public Administration, 1952, S. 362 f.

115 § 3 Abs. 2 der Geschäftsordnung vom 24. März 1965.

116 § 6 der Geschäftsordnung vom 26. Oktober 1955.

117 Als offizielle Formel wurde den Beschlüssen des Beirats für die Neuordnung der sozialen Leistungen beim Bundesarbeitsministerium jeweils der Satz hinzugefügt, daß die Entschließungen "überwiegend einstimmig, einzelne jedoch mit einer oder mehreren Gegenstimmen oder Enthaltungen gefaßt wurden". Vgl. Schewe, Die Arbeit des Beirats für die Neuordnung der sozialen Leistungen in den letzten zwei Jahren, a. a. O., S. 340.

118 Schriftliche und mündliche Fragebogenantworten von Mitgliedern des Beirats für Vertriebenen- und Flüchtlingsfragen beim Bundesvertriebenenministerium, Mai und Juni 1961.

119 § 6 der Geschäftsordnung vom 17. Januar 1964.

120 § 2 Abs. 8 der Geschäftsordnung vom 29. April 1960.

121 § 5 Abs. 3 der Geschäftsordnung vom 24. März 1965.

122 § 6 Abs. 1 der Geschäftsordnung vom April 1962.

123 § 14 der Geschäftsordnung.

124 § 8 der Geschäftsordnung vom 29. April 1960.

125 § 7 Abs. 1 des Statuts vom 28. Februar 1958.

126 Koch, Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft, a. a. O., S. 407.

127 § 15 des Erlasses über die Bildung eines Beirats für Fragen der inneren Führung, vom 10. September 1964, MBl. des Bundesministeriums der Verteidigung S. 443.

128 Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Ernährung, a. a. O., S. 8.

129 Vgl. Probleme der normativen Ökonomik, a. a. O., S. 604 ff.

130 § 50 des Angestelltenversicherungsgesetzes vom 23. Februar 1957, BGBl. I S. 88.

131 § 6 Abs. 3 des Gesetzes über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom 14. August 1963, BGBl. I S. 685.

132 Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium, Bd. 2 (ff.), Gutachten vom Juni 1950 - November 1952 (...), hg. vom Bundeswirtschaftsministerium, Göttingen 1953 (ff.); der erste Band erschien unter dem Titel: Der Wissenschaftliche Beirat bei der Verwaltung für Wirtschaft des Vereinigten Wirtschaftsgebietes, Gutachten 1948 bis Mai 1950, hg. vom Bundeswirtschaftsministerium, Göttingen o. J.

133 Die Schriftenreihen der Beiräte beim Bundesministerium für Verkehr und die Titel der einzelnen Bände sind angeführt in: Die Verkehrspolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1949 bis 1965, a. a. O., S. 427 ff.

134 Bisher erschienen vier Tätigkeitsberichte unter dem Titel: Forschungsbeirat für Fragen der Wiedervereinigung Deutschlands beim Bundesminister für gesamtdeutsche Fragen. Erster (...) Tätigkeitsbericht 1952/1953 (...). hg. vom Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen, Bonn 1954 (ff.).

135 Vgl. das Geleitwort zu: Karl C. Thalheim, Die Wirtschaft der Sowjetzone in Krise und Umbau, Berlin 1964 (= Wirtschaft und Gesellschaft in Mitteldeutschland, hg. vom Forschungsbeirat für Fragen der Wiedervereinigung Deutschlands beim Bundesminister für gesamtdeutsche Fragen, Bd. 1), S. 5 f.: "Sie bringen wissenschaftliche Veröffentlichungen aus dem Arbeitsbereich des Forschungsbeirats. Verfasser der einzelnen Beiträge sind in der Regel Hochschullehrer, denen zu diesem Zweck die wissenschaftlichen Mitarbeiter des Forschungsbeirats ... zur Verfügung stehen. Die Verantwortung für den sachlichen Inhalt liegt bei den Autoren.... (Die Tätigkeitsberichte) geben jedoch nur einen Ausschnitt aus der sehr umfangreichen Arbeit des Forschungsbeirats ... Die neue Schriftenreihe ist in gewisser Weise eine Ergänzung der Berichte."

136 Empfehlungen und Gutachten des Deutschen Ausschusses, a. a. O.: "Erklärung zum Abschluß der Ausschußarbeit", S. 17 - 28.

137 Dieses Bild vom Ablauf der Beratungen ergibt sich aus den Protokollen über die Sitzungen des Beirats für Vertriebenen- und Flüchtlingsfragen beim Bundesvertriebenenministerium.

Anmerkungen zu Kapitel VII: BEIRÄTE ALS INSTITUTION DER POLITISCHEN ORDNUNG (S. 194 - 223)

1 Zit. nach Brown, The Public Advisory Board as an Instrument of Government, a. a. O., S. 196.

2 Herbert Sultan, "Bürokratie und politische Machtbildung", in: ders. und Wolfgang Abendroth, Bürokratischer Verwaltungsstaat und soziale Demokratie. Beiträge zu Staatslehre und Staatsrecht der Bundesrepublik, Hannover und Frankfurt a. M. 1955, S. 42 f,, Anmerkung 74.

3 Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 17. November 1959, veröffentlicht in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Tübingen 1960, S. 221.

4 Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes, IV. Senat, vom 30. November 1965 (unveröffentlicht, Aktenzeichen I C 1/66).

5 Über die verschiedenen Beratungseinrichtungen im Bereich der wirtschaftswissenschaftlichen Beratung politischer Entscheidungsinstanzen vgl. Fritz Baade, "Die Methode der wissenschaftlichen Fundamentierung der Wirtschaftspolitik", in: Konjunkturpolitik, 1. Jg. (1954/55), S. 65 - 84. - Entgegen der Auffassung des Verfassers hält Heiner Flohr die wissenschaftlichen Beiräte für "die wichtigste Beziehung zwischen Politikern und Wissenschaftlern". Vgl. Heiner Flohr, "Das Verhältnis von Wissenschaft und Politik im Atomzeitalter. Zu Problemen sozialwissenschaftlicher Beratung der Politik", in: Die Mitarbeit, 14. Jg., H. 2 (März/April 1965), S. 18.

6 Löwenstein, Verfassungslehre, a. a. O., S. 338. Diese Auffassung übernimmt Wittkämper, Grundgesetz und Interessenverbände, a. a. O., S. 191.

7 In Fällen, in denen die Regierung nicht von sich aus genügend Kontakt mit den Interessenten aufgenommen hat, kann es durchaus vorkommen, daß dies demjeweiligen Minister im Bundestag vorgeworfen wird. So wurde z. B. gegenüber dem Bundesverkehrsminister im Anschluß an die Bitte "mit allen beteiligten Wirtschaftsgruppen Gespräche" zu führen, bemerkt: "Ich wünschte, daß wir von Seiten des Bundestages nur eine gesetzgeberische Form für etwas zu beschließen hätten, das vorher durch eine freie Vereinbarung der Beteiligten ausgehandelt worden wäre." (Verhandlungen des Deutschen Bundestags, II. Wahlperiode, Stenogr. Berichte, 14. Sitzung am 11. Februar 1954, S. 414 A.) Dem Bundesarbeitsminister wurde im Bundestag vorgeworfen, er habe "es nicht verstanden, mit den Repräsentanten der sozialen Gruppen, für die die Gesetze bestimmt sind, eine ersprießliche Atmosphäre zu schaffen." (A. a. O., Stenogr. Berichte, 150. Sitzung am 14. März 1958, S. 8521 A.)

8 So wurde z. B. der Beirat beim Technischen Hilfswerk (Erlaß vom 25. August 1953, GMBl. S. 507) nicht errichtet. Das Bundesministerium hält jedoch dauernden Kontakt mit den für diesen Beirat vorgesehenen Mitgliedergruppen. (Vgl. Schomerus, Die organisatorische Eingliederung der Interessenverbände in die Bundesverwaltung, a. a. O., S. 52 f.) Ebenso wurde der Beirat der Bundeszentrale für politische Bildung nicht errichtet. (Erlaß vom 25. November 1952, GMBl. S. 318, i. d. F. vom 18. Mai 1963, GMBl. S. 214.) Statt dessen werden seit 1962 jährlich zwei "Partnertagungen" abgehalten, zu denen die Gruppe von Personen eingeladen wird, die für den Beirat vorgesehen war. (Interview mit dem zuständigen Beamten im Bundesinnenministerium, 9. Juni 1965.) Es kommt allerdings auch vor, daß umgekehrt ein Beirat errichtet wird, wenn nur die Beteiligung von Interessenten oder Sachverständigen vorgeschrieben ist. So errichtete z. B. das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten einen Beirat für die Tierseuchenbekämpfung (Verwaltungsanordnung des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten

vom 29. September 1961) statt der lediglich vorgeschriebenen Anhörung der beteiligten Interessenten. (§ 79 des Viehseuchengesetzes i. d. F. vom 23. August 1956, BGBl. I S. 743.)

9 Dem Verfasser sind insgesamt neun Fälle bekanntgeworden, in denen Beiräte zwar formell bestehen, tatsächlich aber seit längerer Zeit nicht mehr tagen. Es ist damit zu rechnen, daß die Zahl solcher Fälle in Wirklichkeit größer ist, da das Eingeständnis, ein Beirat tage nicht mehr, von Seiten der Behörden nur zögernd gemacht wird.

10 Da Beiräte eine institutionelle Trennung von Beratung und Entscheidung ermöglichen, könnten sie auch unter dem Gesichtspunkt einer neuen Theorie der Gewaltenteilung interpretiert werden. Einen Vorschlag, eine "beratende Gewalt" und eine "entscheidende Gewalt" voneinander zu unterscheiden, macht Dolf Sternberger, "Gewaltenteilung und parlamentarische Regierung in der Bundesrepublik Deutschland", in: Politische Vierteljahresschrift, 1. Jg., H. 1 (Oktober 1960), S. 22 - 37. Vgl. auch Don K. Price, The Scientific Estate, Cambridge, Mass. 1965.

11 Verhandlungen des Deutschen Bundestags, II. Wahlperiode, Anlagen zu den Stenogr. Berichten, Drucks. Nr. 2781 vom 18. Oktober 1956; vgl. den ersten Entwurf eines Bundesbankgesetzes, der vom Bundesministerium der Finanzen ausgearbeitet worden ist: A. a. O., I. Wahlperiode, Anlagen zu den Stenogr. Berichten, Drucks. Nr. 4020 vom 22. Januar 1953. - Schon vor dem Ersten Weltkrieg betonte Arnold Sachse, Beiräte und Umfragen auf dem Unterrichtsgebiet, a. a. O., S. 250: "Das Bestehen eines Beirates kann einer Verwaltungsbehörde unbequemen Zwang auferlegen, namentlich dann, wenn es sich um Maßregeln handelt, denen ein politischer Charakter innewohnt, die durchgesetzt werden sollen, unbekümmert um unangenehme Folgen für diese und jene Kreise. Die Besorgnis, vor einer Einschränkung der ausführenden Gewalt hat es daher an vielen Punkten der Staatsverwaltung nicht rätlich erscheinen lassen, Beiräte zu errichten. Es gibt auch noch einen anderen Weg für die Verwaltung, zur Aufklärung über die geeigneten Wege zu einem vorgesetzten Ziele zu gelangen, das ist der Weg der U m f r a g e."

12 So wurde zur Begründung eines Änderungsantrags zur Zusammensetzung des Ständigen Beirats beim Bundesausgleichsamt folgendes Argument vorgebracht: "Gerade weil wir die Verbände zur Mitverantwortung heranziehen wollen, weil wir die Verbände verpflichten wollen, mit uns an der Durchführung des Gesetzes zu wirken, ist es erforderlich, daß wir sie im verstärkten Maße heranziehen. Sie wissen, wenn ein Verband außerhalb bleibt, dann ist es für den Verband auch sehr leicht, ... in einer destruktiven Form Kritik zu üben und nicht nur die Arbeit der Regierung, sondern überhaupt die Arbeit an dem Gesetz zu erschweren." (Verhandlungen des Deutschen Bundestags, I. Wahlperiode, Stenogr.

Berichte, 210. Sitzung am 9. Mai 1952, S. 9231 C f. - Die Verhinderung öffentlicher Kritik ist nicht nur ein Motiv für die Beteiligung von Interessenten an Beiräten, sondern auch für die Beteiligung von Sachverständigen: "Man kann die Kritiker schon vorher hereinholen". Vgl. Friedrich, Staatliche Verwaltung und Wissenschaft, a.a.O., S. 301 f. - Dieser Gesichtspunkt wird in der angelsächsischen Literatur regelmäßig berücksichtigt, so z.B. von Wheare, Government by Committee, a.a.O., S. 65: "Members of advisory committees, accordingly, cannot be completely free to say in public what the Minister or department is proposing to do. As they are involved in the machinery of government they must to some extent come under the influence if not the provisions of the Official Secrets Act. But in so doing they are prevented from criticizing government policy in public, or may do so only when it is too late. Once the department has placed them upon its advisory committee or council, their teeth are drawn."

13 Dagtoglou, Kollegialorgane und Kollegialakte der Verwaltung, a.a.O., S. 58. - Schon vor dem Ersten Weltkrieg wies Friedrich Zahn, Verwaltungsbeiräte, a.a.O., S. 727, darauf hin, der Zweck der Errichtung von Beiräten sei "z.T. auch die Verantwortung für die Maßnahmen des Ressorts auf breitere Schultern zu übertragen".

14 Dies läßt sich möglicherweise mit einer gewissen Vorsicht der Minister erklären. Wenn sie sich selbst häufig auf die Beratungsergebnisse von Beiräten berufen und so die Tätigkeit der Beiräte aufwerten, wird auch die Argumentation der parlamentarischen Opposition, wenn diese sich auf ihr bekanntgewordene kritische Beratungsergebnisse von Beiräten beruft, aufgewertet. Dafür, wie die parlamentarische Opposition kritische Beratungsergebnisse verwenden kann, seien zwei Beispiele genannt: 1954 berief sich ein Sprecher der SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag zur Begründung der Forderungen auf Erhöhung der Grundrenten auf den Beirat für Versorgungsrecht beim Bundesarbeitsministerium: "Der Herr Bundesarbeitsminister ist ja kein Freund von Beiräten oder von wissenschaftlichen Institutionen, aber ich möchte ihn hier doch einmal darauf aufmerksam machen, daß sein von ihm berufener Beirat ... am 16. Februar dieses Jahres einstimmig beschlossen hat, dem Arbeitsminister zu empfehlen, in Anbetracht der seit 1950 veränderten Lohn- und Preisverhältnisse die Grundrenten zu erhöhen ... Ich würde es in diesem Zusammenhang begrüßen, wenn der Herr Minister sich auch einmal zu dem Beschluß seines Beirats äußern würde" (Verhandlungen des Deutschen Bundestags, II. Wahlperiode, Stenogr. Berichte, 27. Sitzung am 30. April 1954, S. 1156 B.) Ebenfalls 1954 kritisierte ein Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion den Bundesverkehrsminister: Das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesverkehrsministerium "ist eine beinahe unerschöpfliche Quelle für die Diskussion. Wenn man es durchsieht,

wird man darin viele klare, sorgfältig erarbeitete und richtige Gedanken finden, die uns heute morgen in Ihrer Antwort, Herr Minister Seebohm, gefehlt haben". (A. a. O., Stenogr. Berichte, II. Wahlperiode, 14. Sitzung am 11. Februar 1954, S. 440 B.) Im Prinzip gilt das Gleiche auch gegenüber der Presse, und nur selten wird ein Minister so unumwunden zu seiner Entscheidung stehen, wie der Bundesfinanzminister im folgenden Beispiel. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen hatte Anfang August 1964 ein Gutachten abgegeben, in dem er sich gegen den Zeitpunkt einer geplanten Steuersenkung wandte. Der Minister (und mit ihm kritische interessenpolitische Stimmen) wies die Bedenken des Beirats zurück und berücksichtigte das Gutachten nicht. (Die Welt (Berliner Ausgabe), Nr. 181 vom 6. August 1964, S. 1, Sp. 1, und S. 11, Sp. 1 - 3.) In einem Interview mit dem "Spiegel" äußerte der Minister, daß der Beirat "wissenschaftlich-theoretisch völlig Recht" hatte, daß aber praktisch-politische Erwägungen zu einer anderen Entscheidung geführt hätten. ("Spiegelgespräch" mit Bundesfinanzminister Dahlgrün, in: Der Spiegel, Nr. 13, (13. August 1965), S. 40.)

15 Drewes, Die Gewerkschaften in der Verwaltungsordnung, a. a. O., S. 220; vgl. auch Schomerus, Die organisatorische Eingliederung der Interessenverbände in die Bundesverwaltung, a. a. O., S. 164 f.; Werner Weber, Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, Göttingen 1953 (= Göttinger rechtswissenschaftliche Studien, H. 9), S. 23 f.

16 Ebda.

17 Vgl. Verhandlungen des Deutschen Bundestags, I. Wahlperiode, Stenogr. Berichte, 250. Sitzung am 25. Februar 1953, S. 11974 A, und 154. Sitzung am 18. März 1953, S. 12241 D, und die Stellungnahmen der als "Sachverständige" von dem Bundestags-Ausschuß für Heimatvertriebene im Juli 1952 gehörten Vertreter der Vertriebenenverbände (Unterlagen des Verfassers), und "Das 'Grundgesetz' der Vertriebenen. Das Bundesvertriebenengesetz im Kabinett - 18. Ressort-Streitpunkte und ein ZvD-Einwand", in: Vertriebenenkorrespondenz. Presse- und Informationsdienst des Zentralverbandes der Vertriebenen Deutschen (ZvD), 2. Jg., Nr. 26 (Bonn, den 14. Juli 1951).

18 Dies führte in einem Fall zu folgender Anfrage im Bundestag: "Trifft es zu, daß es beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten einen Beirat für Fragen der Weinwirtschaft gibt, der die Bezeichnung 'Geheimer Weinrat' führt, und daß die Namen der Mitglieder dieses Beirats der Öffentlichkeit nicht bekanntgegeben werden?" Das Bundesministerium für Ernährung stellte in seiner Antwort richtig, daß es keinen "Geheimen Weinrat" gäbe, sondern einen "Beratenden Ausschuß für Fragen des Weinbaues und der Weinverwertung", gab aber lediglich das Bestellungsverfahren und die Zusammensetzung der Mit-

gliederschaft aus Vertretern der weinbaulichen Praxis, der Wissenschaft und der Weinbauwirtschaftsberatung, nicht dagegen den Namen der Mitglieder bekannt. (Verhandlungen des Deutschen Bundestags, III. Wahlperiode, Anlagen zu den Stenogr. Berichten, Drucks. Nr. 558 vom 10. Oktober 1958, Frage 16, und Stenogr. Berichte, 46. Sitzung am 17. Oktober 1958, S. 2602 C.)

19 Kuhn, Grundzüge der Expertokratie, a. a. O., S. 423.

20 Stammer, Gesellschaftliche Entwicklungsperspektiven und pluralitäre Demokratie, a. a. O., S. 48.

21 Vgl. Hans Paul Bahrdt, "Wissenschaft und Staat. Das Ende der liberalen Symbiose von Wissenschaft und Staat", in: Die neue Gesellschaft, 9. Jg. (1962), S. 180 - 191.

22 Stenogr. Berichte über die Verhandlungen des Reichstags, 5. Legislaturperiode, I. Session 1881/82, 7. Sitzung am 1. Dezember 1881, S. 139 f.

23 Rundschreiben des Reichseisenbahnamtes vom 11. Januar 1875, in: Verhandlungen des Hauses der Abgeordneten, 14. Legislaturperiode, II. Session 1880/81, Drucks. Nr. 48 (Anlage A).

24 Dies gilt z. B. für den Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, der keine eigene Geschäftsordnung hat und dessen Beratungen nach einem an dem Wissenschaftlichen Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium orientierten "Gewohnheitsrecht" stattfinden. (Interview mit dem zuständigen Beamten im Bundesfinanzministerium, 30. April 1963.)

25 So meint Wolfgang Cartellieri, Bildungs- und Forschungspolitik für 1980, a. a. O., S. 399, der Wissenschaftsrat sei "im Laufe seiner Tätigkeit über die Funktion eines Beratungsorgans von Bund und Ländern hinausgewachsen. Er ist beiden ein Partner bei der gemeinsamen Planung der wissenschaftlichen Förderung geworden." Wolfgang Böckenförde, Die Organisationsgewalt, a. a. O., S. 256 f., unterscheidet diese beiden Gremien "von dem Normaltyp der Beiräte": "Hier wird aus dem nebengeordneten Beirat ein selbständiger 'Rat' ... Verfassungsrechtlich ist jedenfalls bei dem 'Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung' der Punkt erreicht, an dem fachkundige Beratung der politischen Instanzen, gegen die nichts einzuwenden ist, in eine unverantwortliche Nebenregierung umschlägt, die der demokratischen Legitimation entbehrt."

26 Habermas, Wissenschaft und Politik, a. a. O., S. 415.

27 Bachof, Teilrechtsfähige Verbände des öffentlichen Rechts, a. a. O., S. 146.

28 Über den Deutschen Presserat vgl.: Deutscher Presserat, Tätigkeitsbericht. 1956 - 1959 (ff.), Bad Godesberg o. J.

29 Der Rat für Formgebung ist zwar auf Initiative des Deutschen Bundestags errichtet worden, (Verhandlungen des Deutschen Bundestags, I. Wahlperiode, Anlagen zu den Stenogr. Berichten, Drucks. Nr. 1347 vom 14. September 1950, und Drucks. Nr. 2074 vom 16. März 1951), es handelt sich hierbei aber nicht um einen Beirat, sondern um ein "unabhängiges, selbständiges Gremium". (Auskunft des Bundesministeriums für Wirtschaft, 27. August 1965; vgl. auch Peter Lakotta, "Jahresbilanz beim Rat für Formgebung. Anmerkungen zur Vollversammlung des Rates für Formgebung am 15. Juli 1966 in Darmstadt", in: Süddeutsche Zeitung, Nr. 238 vom 5. Oktober 1966, S. 21, Sp. 1 - 3.

30 Friedrich Edding, Leserbrief in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 170 vom 26. Juli 1965, S. 6, Sp. 5.

31 Vgl. Stammer, Der Politikwissenschaftler als Berater der politischen Praxis, a. a. O., S. 47; Konrad Littmann, "Wirtschaftswissenschaft und Wirtschaftspolitik", in: Wissenschaft und Verantwortung, Universitätstage 1962, Veröffentlichungen der Freien Universität Berlin, Berlin 1962, S. 142; Koch, Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft, a. a. O., S. 406.

32 Ziff. 1 der Satzung vom 1. Juli 1954.

33 Meinhold, Fachliche Ergänzungen des behördlichen Sachverstandes, a. a. O., S. 132 f.

34 Stammer, Der Politikwissenschaftler als Berater der politischen Praxis, a. a. O., S. 48.

35 Zum Problem der Planung vgl. Joseph H. Kaiser, (Hg.), Planung I. Recht und Politik der Planung in Wirtschaft und Gesellschaft, Baden-Baden 1965, und Planung II. Begriff und Institut des Plans, Baden-Baden 1966; Niklas Luhmann, "Politische Planung", in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 17 (1966), H. 3, S. 271 - 296; Ulrich Lohmar, "Zielsetzung und Methodik politischer Planung", in: Die neue Gesellschaft, 14. Jg., H. 6 (November/Dezember 1967), S. 431 - 440, Stephan Leibfried und Martin Quilisch, "Planung im Sozialstaat", in: atomzeitalter, Nr. 10 und 11 (Oktober und November 1967), S. 552 - 564 und S. 610 - 622.

36 Joseph H. Kaiser, Vorwort zu: ders. (Hg.) Planung I, a. a. O., S. 7.

37 Ders., "Exposé einer pragmatischen Theorie der Planung", in: ders. (Hg.), Planung I, a. a. O., S. 32.

38 Josef Kölble, "Pläne im Bundesmaßstab oder auf bundesrechtlicher Grundlage", in: Kaiser (Hg.), Planung I, a. a. O., S. 99 ff.

39 Lohmar, Zielsetzung und Methodik politischer Planung, a. a. O., S. 432.

40 Anders als in Deutschland werden nach einem Bericht von Pierre Landron, Die Mitwirkung von Ausschüssen in der französischen staatlichen Verwaltung, a. a. O., S. 306, in Frankreich die Vertreter von Interessenorganisationen in Beiräten durch die jeweiligen Organisationen gewählt, da dies Verfahren "am demokratischsten" sei und "am besten dem Gedanken der Interessenvertretung" entspräche.

41 § 62 Abs. 3 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien, Teil I.

42 Stammer, Verbände und Gesetzgebung, a. a. O., S. 204. - Wenn hierdurch auch die Meinung, der Verbändedruck richte sich weit überwiegend auf die Regierung und deren Behörden, wenigstens für die Bundesrepublik korrigiert wird, so ist doch nicht zu verkennen, daß, wie E. Pendleton Herring, Public Administration and the Public Interest, New York und London 1936, S. 349, feststellt, "the advisory committee provides a means of introducing the opinion of the governed at a highly strategic point".

43 Von den zahlreichen und unterschiedlichen Mitteln und Methoden der Interessenwahrnehmung, die z. B. im Fall der Entstehung der Personalvertretungsgesetze von den Verbänden angewandt wurden (Stammer, Verbände und Gesetzgebung, a. a. O., S. 209), sind nur wenige für die beratende Interessenwahrnehmung in Beiräten geeignet. - Infolge der Konkurrenzsituation zwischen Beiräten und Verbänden, die im Fall der Beiräte für Vertriebenen- und Flüchtlingsfragen in Nordrhein-Westfalen deutlich hervortrat, weil die Verbände erst nach den Beiräten entstanden, führten die unterschiedlichen Möglichkeiten der Interessenwahrnehmung zu dem Versuch, die Tätigkeit der Beiräte und der Verbände gegeneinander abzugrenzen. Es wurde Übereinstimmung darüber erzielt, daß "die Rolle des Landesverbandes als die des Publizisten und des Vorstoßenden anzusehen sei, während der Landesbeirat die Stelle sei, "die die Dinge zu realisieren hat". (Protokoll der Sitzung des Geschäftsführenden Ausschusses des Landesbeirats für Vertriebenen- und Flüchtlingsfragen in Nordrhein-Westfalen am 30. April 1951, und Bericht über die Jahresmitgliederversammlung der Vertretung der heimatvertriebenen Wirtschaft am 27. November 1953 in Gelsenkirchen, in: Der Wegweiser, 7. Jg., Nr. 1 (20. Januar 1954), S. 9 - 11.)

44 Thomas Ellwein, Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 2. erw. Aufl. Köln und Opladen 1965 (= Die Wissenschaft von der Politik, Bd. 1), S. 114. - Hierauf machte schon vor dem Zweiten Weltkrieg Alfred Weber, Die Krise des modernen Staatsgedankens in Europa, Berlin und Leipzig 1925, S. 131 f., aufmerksam: "Die selbstherrlichen Interessen- und Klassenkräfte, die auf man diese Weise staatlich eingliedern, domestizieren und bändigen will, werden dann ... dem einfach ausweichen. Sie werden gewiß Vertreter in den geschaffenen Beratungsorganen für die dort gesteckten begrenzten Zwecke und mit den dort vor-

handenen begrenzten Kompetenzen arbeiten lassen. Sie werden aber in allen ihnen entscheidend dünkenden Fragen ihren Einfluß auf die Staatsgewalt außerdem ganz wie bisher auf den gewohnten Wegen ausüben, in den Parteien, im Parlament oder auch unmittelbar auf die Regierung bei jeder ihnen gutdünkenden Gelegenheit." Ähnlich bezweifelt Drewes, Die Gewerkschaften in der Verwaltungsordnung, a. a. O., S. 220, "daß es mit der Bildung von Beratungsausschüssen und Beiräten möglich sein wird, die zahlreichen nebenstaatlichen Kräfte auf diese Weise in die Verwaltung einzubeziehen und dabei gleichzeitig zu regulieren und zu reglementieren. Neben diesem in gewissem Sinne normierten Einfluß der Verbände läuft die ungeregelte und ungezügelte, ungreifbare und unkontrollierbare Beeinflussung der Verwaltung durch die Interessengruppen unverändert und unvermindert einher."

45 Stammer, Verbände und Gesetzgebung, a. a. O., S. 227.

46 Eine Pflicht der Behörden, die Errichtung eines Beirats bekanntzugeben, besteht, wie Böckenförde, Die Organisationsgewalt, a. a. O., S. 281, feststellt, in der Bundesrepublik gegenwärtig nicht.

47 Diese Forderung vertritt Ellwein, Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, a. a. O., S. 119.

48 Zit. nach dem Bericht über die Sitzung des Landesbeirats für Vertriebenen- und Flüchtlingsfragen in Nordrhein-Westfalen am 15. Dezember 1958, in: Der Wegweiser, 11. Jg., Nr. 1/2 (31. Januar 1959), S. 10.

49 A. Birch, Representative and Responsible Government. An Essay on the British Constitution, London 1964, S. 208, spricht in diesem Zusammenhang von einem "two-way flow" der Informationen in Beiräten. "All the channels mentioned in this chapter carry information, opinions, and demands from the public at large to the people who take political decisions. But communications flow in both directions, and the same channels are used by politicians and civil servants as a way of spreading information about their policies and securing public consent to them."

50 Finer, Officials and the Public, a. a. O., S. 23.

51 Zit. nach: PEP-Report, Advisory Committees, a. a. O., S. 6.

52 Stammer, Der Politikwissenschaftler als Berater der politischen Praxis, a. a. O., S. 56.

53 Vgl. hierzu z. B. Karl Dietrich Bracher, Deutschland zwischen Demokratie und Diktatur. Beiträge zur neueren Politik und Geschichte, Bern und München 1964, S. 119 ff. und S. 391 ff.; Friedrich Schäfer, Der Bundestag. Eine Darstellung seiner Auf-

gaben und seiner Arbeitsweise, verbunden mit Vorschlägen zur Parlamentsreform, Köln und Opladen 1967 (= Demokratie und Frieden, Bd. 4), S. 193 ff. und S. 298 ff.

54 Stenogr. Berichte über die Verhandlungen des Reichstags, 4. Legislaturperiode, IV. Session 1881, 48. Sitzung am 24. Mai 1881, S. 1270 ff., und 57. Sitzung am 10. Juni 1881, S. 1589 ff.; 5. Legislaturperiode, I. Session 1881/82, 7. Sitzung am 1. Dezember 1881, S. 130 ff.

55 Wheare, Government by Committee, a.a.O., S. 67; vgl. hierzu die einschränkenden Bemerkungen in: PEP-Report, Advisory Committees, a.a.O., S. 106 ff.

56 Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrates ... vom 14. August 1963, BGBl. I S. 685, § 6 Abs. 4.

56a Vgl. hierzu die entgegengesetzte Auffassung von Wilhelm Hennis, "Der Deutsche Bundestag 1949 - 1965. Leistungen und Reformaufgaben", in: Der Monat, 18. Jg., H. 215 (August 1966) S. 36.

57 Dagtoglou, Kollegialorgane und Kollegialakte der Verwaltung, a.a.O., S. 57. Dieser Gesichtspunkt wird besonders in der amerikanischen Literatur betont, so z.B. schon in dem Bericht von Jennie McMullien-Turner, "Democracy in Administration", in: The American Political Science Review, Vol. XVII, No. 2 (May 1923), S. 216 - 230, über die Erfahrungen mit den ersten Beiräten im Staat Wisconsin, David S. Brown, The Public Advisory Board, a.a.O., S. 204, meint: "The board offers a means whereby the citizen and his government may be brought closer together. The principle that the citizen has a right to question public officials, and also to advise them, is a well established part of democratic government. But as governements have become larger and more complex, the difficulties of putting this principle into practice have increased. The advisory board may well be the twentith century way of coping with the problem".

58 Lompe, Wissenschaftliche Beratung der Politik, a.a.O., S. 195. - Skeptisch äußert sich Friedrich, Staatliche Verwaltung und Wissenschaft, a.a.O., S. 304, wenn er feststellt, daß die wissenschaftlichen Beiräte "die Beratung leicht zu einem 'Staatsakt' werden (lassen). Sie sind zu schwerfällig und versteinern leicht. In ihnen grassiert das Proporz- und Paritätsdenken ...".

59 Hacker, Die Beiräte für besondere Gebiete der Staatstätigkeit, a.a.O., S. 1 und S. 107; vgl. auch die nahezu gleichlautenden Überlegungen bei Albert E. Fr. Schäffle, Bau und Leben des socialen Körpers, 2. Aufl. Tübingen 1881, Bd. 2, S. 443.

60 Zahn, Verwaltungsbeiräte, a.a.O., S. 731.

61 Sachse, Beiräte und Umfragen auf dem Unterrichtsgebiet, a.a.O., S. 240 f.

62 Hans Delbrück, "Ein Nachwort zum Frauenkongreß", in: Preussische Jahrbücher, Bd. 148 (1912), S. 140 f. Der Vorschlag stammte ursprünglich von Bernada von Nell (a. a. O., Bd. 147, S. 192 ff.), erhielt aber erst größere Bedeutung dadurch, daß Hans Delbrück als Herausgeber der Zeitschrift ihn übernahm, wie die kritischen Erwiderungen zeigen. (A. a. O., Bd. 148, S. 498 ff.)

63 Landron, Die Mitwirkung von Ausschüssen in der französischen staatlichen Verwaltung, a. a. O., S. 298.

64 Die Errichtung eines Beirats für Fragen der Binnenschiffahrt entsprechend dem Seeverkehrsbeirat wurde 1955 diskutiert, vgl. Die Welt (Berliner Ausgabe), Nr. 273, vom 23. November 1955, S. 5, Sp. 5 - 6.

65 Leiserson, Administrative Regulation, a. a. O., S. 172.

66 A. a. O., S. 168.

67 Stammer, Gesellschaftliche Entwicklungsperspektiven und pluralitäre Demokratie, a. a. O., S. 48 f.

68 Kaiser, Die Repräsentation organisierter Interessen, a. a. O. Zu der von der herrschenden Lehre der deutschen Staatsrechtslehre abweichenden Verwendung des Begriffs der Repräsentation vgl. a. a. O., S. 310, und die Rezension des Buches von Kaiser durch Ernst Forsthoff, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 73. Jg., H. 8 (15. April 1958), S. 295.

Lebenslauf

Ich wurde am 26. Mai 1935 in Wuppertal-Barmen geboren. Die Volksschule besuchte ich von 1941 an in Kleinsassen und Langenbieber (Kreis Fulda), das Gymnasium von 1948 an in den Hermann Lietz-Schulen Buchenau (Kreis Bad Hersfeld), Bieberstein (Kreis Fulda) und, nach einer Unterbrechung von einem Jahr, in dem ich eine Schriftsetzerlehre in Lüdenscheid (i. Westf.) begann, in Spiekeroog (i. d. Nordsee), wo ich 1956 das Abitur ablegte. In dem gleichen Jahr begann ich an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn das Studium der Philologie. Seit dem Wintersemester 1957/58 studierte ich zunächst als Austauschstudent an der Freien Universität Berlin, wo ich mich zum Wintersemester 1958/59 an der Philosophischen Fakultät für die Fachrichtung Soziologie und die Nebenfächer Publizistik und Neuere Geschichte immatrikulierte.